

UiO : **Det juridiske fakultet**

En effektiv gjennomføring av FNs Kvinnekonvensjon i norsk lovgivning?

En diskusjon av nasjonale myndigheters oppfølging av Kvinnekomiteens merknader til Norges perioderapporter i lys av konvensjonens formål

Kandidatnummer: 605

Leveringsfrist: 25. april 2015

Antall ord: 17 946



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Tema og problemstilling	1
1.2	FNs Kvinnekonvensjon	2
1.3	FNs Kvinnekomité	3
1.4	Tolkning av konvensjonen. Det dynamiske elementet.....	4
1.5	Kvinnekonvensjonen i Norge. Status og kontrovers	5
1.6	Metode og kilder	7
1.7	Videre fremstilling. Avgrensninger.....	9
2	KVINNEKOMITEENS MERKNADER TIL NORSK LOVGIVNINGS KJØNNSNØYTRALE KARAKTER.....	12
2.1	Forbud mot diskriminering og forskjellsbehandling i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner	12
2.2	Kvinnekonvensjonens særtrekk: Diskriminering som kvinnekondiskriminering	12
2.3	Diskrimineringsbegrepet i Kvinnekonvensjonen og i norsk lovgivning. Likestillingsloven 1978 og 2013	13
2.4	Komiteens merknader til norsk likestillingslovgivnings kjønnsnøytrale form	15
2.4.1	Særlig om likestillingslovens formålsbestemmelse	17
2.5	Midlertidige særtiltak som et virkemiddel for likestilling	18
2.5.1	Kvinnekonvensjonens virkemiddelbruk, forholdet til andre internasjonale forpliktelser.....	19
3	KVINNEKOMITEENS MERKNADER TIL NORSK RETTS REGULERING AV SAMMENSATT DISKRIMINERING	23
3.1	Sammensatt, multipl og interseksjonell diskriminering. En begrepsavklaring	23
3.2	Sammensatt diskriminering under Kvinnekonvensjonen.....	23
3.3	Komiteens merknader ved behandlingen av Norges perioderapporter	24
3.4	Sammensatt diskriminering i norsk lovgivning og praksis	25
3.5	Bekjempelse av multipl og interseksjonell diskriminering, et effektivitetsperspektiv	26
3.6	Sammensatt diskriminering og gender mainstreaming	27
3.6.1	Krisesentrenes tilrettelegging for kvinner med funksjonsnedsettelse.....	29
3.7	Bør norsk diskrimineringslovgivning eksplisitt regulere sammensatt diskriminering?..	30

3.7.1	Nasjonal lovgivningsdiskurs før og etter komiteens 28. anbefaling.....	30
3.7.2	Særlig om departementets argumentasjon	31
4	KVINNEKOMITEENS MERKNADER TIL LEGALDEFINISJONEN AV VOLDTEKT I NORSK RETT	34
4.1	Vold og voldtekt som menneskerettighetsbrudd.....	34
4.2	Legaldefinisjonen av voldtekt i norsk rett. Den objektive gjerningsbeskrivelsen	35
4.3	Internasjonal praksis og bakgrunn for kritikk av norsk straffebestemmelse. Særlig om Vertido-saken	36
4.4	Norske myndigheters oppfølging av komiteens anbefaling. Departementets høringsforslag	37
4.4.1	Høringsinstansenes respons	39
4.5	Lovendring: nødvendig, men ikke tilstrekkelig?.....	40
4.5.1	Behovet for supplerende tiltak. Om meddommere og juryens rolle i voldtektssaker	40
4.5.2	Normerende og pedagogiske argumenter som begrunnelse for lovendring?.....	41
4.6	Avslutning	43
5	KOMPETANSEBEGRENSNINGER I LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSOMBUDETS (NEMNDAS) ROLLE SOM LIKESTILLINGSLOVENS HÅNDHEVINGSORGAN	45
5.1	Likestillings- og diskrimineringsombudet (nemndas) funksjon og rolle	45
5.2	Om lovens saklige virkeområde og begrensninger i håndhevingsorganets kompetanse. Et effektivitetsperspektiv	45
5.3	Likestillingsloven §2. Lovens saklige virkeområde.....	46
5.3.1	Likestillingsloven §26(2). Materielt og reelt diskrimineringsvern i den private sfære.....	48
5.4	Likestillingsloven §26(1) bokstav a). Håndheving av forbudet mot seksuell trakassering	50
5.4.1	Regulering og håndheving av trakasseringsforbud etter annen diskrimineringslovgivning.....	51
5.4.2	Gradert alvor etter trakasseringsgrunnlag?	53
5.5	Likestillingsloven §26 (1) d). Håndheving av lovens reaksjonsregel	53
5.5.1	Norges 8.periodesrapport. Behandling i Komiteen	54
5.6	Avslutning	57
6	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER	58

7	LITTERATURLISTE.....	61
7.1	Bøker og artikler.....	61
7.2	Lover	64
7.3	Forarbeider	65
7.4	Traktater, internasjonale konvensjoner og erklæringer.....	66
7.5	Domsregister, andre avgjørelser.....	67
7.6	FNs Kvinnekomité	67
7.7	Andre nasjonale dokumenter.....	69
7.8	Andre internasjonale dokumenter	70
7.9	Nettsider	71

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Norge etterstreber å være et foregangsland både i likestillings- og menneskerettighetsarbeidet. Er dette en faktisk realitet eller finnes det elementer i norsk lovgivning som er med på å gjøre gjennomføringen av FNs Kvinnekonvensjon på nasjonalt nivå mindre effektiv? Siden ratifikasjonen i 1981 har Norge avgitt totalt åtte periodiske rapporter om den nasjonale gjennomføringen av konvensjonsforpliktelsene, senest i 2010.¹ Rapportene evalueres av Kvinnekomiteen (Komiteen) som avgir en avsluttende rapport med merknader og anbefalinger knyttet til gjennomføringen av konvensjonen nasjonalt. Kvinnekomiteens avsluttende rapport til Norges 8. perioderapport ble slutført i 2012.²

Jeg vil i denne oppgaven se på norske myndigheters oppfølging av Komiteens merknader til Norges perioderapporter. Jeg vil undersøke hvordan merknadene følges opp nasjonal, og da særlig om disse fører til endringer i nasjonal lovgivning. Velger norske myndigheter lovtekniske løsninger som er egnet til å realisere Kvinnekonvensjonens formål på en effektiv måte?

Effektivitet forstås her som et mål på virkning: Et gitt tiltaks (for eksempel en lovregulerings) effektivitetsgrad avhenger av hvor egnet det er til å til å realisere en tiltenkt virkning. Handlingsalternativer kan dermed rangeres innbyrdes ut fra hvor virkningsfulle de er. Tidsperspektivet vil også kunne inngå i vurderingen av et tiltaks effektivitet: Etter Kvinnekonvensjonens artikkel 2 skal konvensjonspartenes politikk for avskaffelse av kvinnediskriminering skje ”uten opphold”. Komiteen har understreket at dette er et uttrykk for at statens forpliktelser under konvensjonen er av ”immediate nature”.³

Den nasjonale oppfølgingen vil videre bli vurdert i lys av Kvinnekonvensjonens formål. Formålet fremgår av konvensjonens fortale, hvor det heter at partene skal avskaffe alle former for kvinnediskriminering og sikre kvinner og menn lik rett til å nyte økonomiske, sosiale

¹ Norges 8. perioderapport til Kvinnekomiteen (2010).

² Komiteens merknader til Norges 8. perioderapport (2012).

³ Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 28 (2010) punkt 29.

kulturelle, sivile og politiske rettigheter.⁴ Kvinnekomiteen forutsetter at gjennomføringen av konvensjonen skal være progressiv⁵ og formålet utgjør en viktig tolkningsfaktor i Komiteens forståelse av de enkelte konvensjonsbestemmelsenes innhold og rekkevidde.⁶ Komiteen har presisert at konvensjonens målsetning er *reell* likestilling mellom kvinner og menn, og at statene plikter å ”improve [womens] position and implement their right of de jure and de facto or substantive equality with men”.⁷

1.2 FNs Kvinnekonvensjon

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for kvinnekongruens (Kvinnekonvensjonen) ble vedtatt i desember 1979 og trådte i kraft i september 1981. I dag har 188 av FNs medlemsland ratifisert konvensjonen, selv om enkelte av konvensjonspartene har gjort til dels vidtrekkende reservasjoner.⁸

Bakgrunnen for konvensjonens vedtakelse var et konkret ønske om å bedre kvinners stilling globalt, samt en erkjennelse av at de øvrige menneskerettighetskonvensjonene ikke er tilstrekkelig egnet til å gi kvinner et synlig, tilgjengelig og effektivt rettighetsvern.⁹ Det manglende fokuset på, og forståelsen av, *kvinners* rettigheter er blitt karakterisert som en av største svakhetene som hefter ved menneskerettighetsregimets første fase.¹⁰ Kvinnekonvensjonen er derfor kjønnsespesifikk i form og innhold, og forbyr både direkte og indirekte diskriminering av kvinner.¹¹ Direkte diskriminering er forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn som ikke er objektivt begrunnet.¹² Indirekte diskriminering er en tilsynelatende kjønnsnøytral praksis der virkningen rammer kjønnskjøvt.¹³ Fordi eksisterende forskjeller mellom kjønnene kan gjøre ikke-identisk behandling av kvinner og menn

⁴ Kvinnekonvensjonens fortale og Aune (2010) s. 54.

⁵ Blaker (2003) s. 19.

⁶ Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 25 (2004) punkt 4.

⁷ Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 28 (2010) punkt 16.

⁸ Oversikt over reservasjoner: United Nations Treaty Collection.

⁹ Blaker (2003) s. 12-15, Hellum (2008a) s. 59.

¹⁰ Alston (2013) s. 166.

¹¹ Kvinnekonvensjonen artikkel 1 og Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 25 (2004) punkt 7.

¹² Hellum (2008a) s. 64.

¹³ *ibid.* s. 65.

nødvendig, kan likebehandling av kjønn i enkelte sammenhenger være kjønnsdiskriminerende.¹⁴

Kvinnekonvensjonens gjennomføringsmekanisme er regulert i konvensjonens del V og er begrenset til rapportbehandling.¹⁵ I tillegg regulerer den valgfrie tilleggsprotokollen adgangen til individklage (artikkel 2) og statsundersøkelser (artikkel 8). Etter Kvinnekonvensjonens artikkel 18 skal konvensjonspartene forelegge periodiske rapporter til Komiteen der de gjennomgår ”de [...] tiltak som de har vedtatt til gjennomføringen av bestemmelsene i denne konvensjonen, og om den framgang som har funnet sted i den forbindelse”. Statens perioderapporter suppleres av rapporter fra uavhengige organisasjoner. Dette er for å sikre at informasjonen for komiteen blir balansert og uavhengig.¹⁶ Her kan særlig praksisen med skyggerapporter fra sivilsamfunnet¹⁷ trekkes frem som en viktig informasjonskilde for Komiteen.

1.3 FNs Kvinnekomité

I medhold av Kvinnekonvensjonens artikkel 17 ble det i 1982 opprettet en komité som har til formål å ”vurdere den framgang som finner sted i gjennomføringen av [...] konvensjonen”.¹⁸ Komiteen består av 23 medlemmer fra konvensjonsstatene, står for behandlingen av statenes periodiske rapporter etter artikkel 18, og kan etter artikkel 21 legge frem forslag og generelle anbefalinger.

Komiteens generelle anbefalinger utferdiges på bakgrunn av rapporter og opplysninger fra konvensjonspartene. Disse anbefalingene er ikke juridisk bindende for statene, men gir uttrykk for Komiteens fortolkning av konvensjonen og virker i realiteten som en utfyllende normering av konvensjonen.¹⁹ Nettopp fordi kommentarene bygger på erfaringen Komiteen får gjennom sitt arbeid, vil de være nyttige både som generelle retningslinjer og ved den mer konkrete anvendelsen av Kvinnekonvensjonen.²⁰ Til nå er det utferdiget 29 generelle

¹⁴ Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 25 (2004) punkt 8.

¹⁵ Høstmælingen (2012) s. 56.

¹⁶ Hellum (2008a) s. 76.

¹⁷ Norsk for *non-governmental organizations* (NGO).

¹⁸ Blaker (2003) s. 18.

¹⁹ Hellum (2008a) s. 77 og Høstmælingen (2012) s. 85.

²⁰ Høstmælingen (2012) s. 85.

anbefalinger fra Kvinnekomiteen.²¹ Mens de første anbefalingene var korte og generelle i både form og innhold, går nå utviklingen i retning av mer omfangsrike og detaljerte anbefalinger. Styrkingen av Komiteens sekretariatsfunksjon og opparbeidet erfaring gjennom egen praksis gjør kvaliteten på de senere års anbefalinger gjennomgående høyere enn Komiteens tidligere anbefalinger.²²

Komiteens merknader til den enkelte stats perioderapport er heller ikke juridisk bindende for konvensjonsparten. I denne analysen er likevel merknadene svært relevante: Komiteen utspiller en helt sentral rolle i gjennomføringen og kontrollen av statens etterlevelse av Kvinnekonvensjonens forpliktelser. Statene må i kraft av rapporteringsplikten følge opp og ta stilling til de forhold som Komiteen gir oppmerksomhet underveis i behandlingen av perioderapportene.²³ Selv om Komiteens merknader rent formelt ikke er juridisk bindende, vil en passiv holdning til disse fra statens side kunne være kontraproduktivt i lys av konvensjonsformålet. Rapportene har også en egenverdi som rettskilde for Komiteen, ettersom denne praksisen danner basis for Komiteens generelle anbefalinger.

1.4 Tolkning av konvensjonen. Det dynamiske elementet

Kvinnekonvensjonen tolkes på bakgrunn av Wien-konvensjonens regler om traktattolkning som kodifiserer folkerettslig sedvanerett på området.²⁴ Utgangspunktet er en lojal og ordinær ordlydsforståelse.²⁵ I tillegg har Komiteen utviklet en formålsorientert og dynamisk tolkningsstil, egnet til å realisere Kvinnekonvensjonens ”object and purpose”.²⁶ Den dynamiske tolkningsstilen svarer til den man finner hos andre konvensjonsorganer i FN.²⁷

Konvensjonens målsetning er reell likestilling mellom kvinner og menn. Dette fordrer at man avdekker hvordan diskriminering finner sted i praksis.²⁸ Konvensjonsteksten anses heller ikke for å være uttømmende: Etter artikkel 2 skal statene ”avskaffe alle former for

²¹ CEDAW General recommendations [per 14. April 2015].

²² Hellum (2008a) s. 80.

²³ ibid s. 77.

²⁴ Høstmælingen (2012) s. 92-93.

²⁵ Wien-konvensjonen artikkel 31.

²⁶ Wien-konvensjonen artikkel 31 og Hellum (2008a) s. 78.

²⁷ Hellum (2008a) s. 78.

²⁸ Strand (2007) s. 141.

kvinnediskriminering”. Komiteen har understreket at dette gjelder alle diskrimineringsformer, ”including forms that are not *explicitly* mentioned in the Convention or that may be emerging [min kursivering]”.²⁹ Dette innebærer at konvensjonsforplikelsene kan ekspandere fra hva som følger direkte av konvensjonsteksten, dersom det er nødvendig for å realisere konvensjonsformålet.

1.5 Kvinnekonvensjonen i Norge. Status og kontrovers

Forholdet mellom norsk rett og folkeretten er som utgangspunkt dualistisk, hvilket innebærer at folkerett og nasjonal rett anses for å være to adskilte rettssystemer.³⁰ Dersom en folkerettslig forpliktelse skal inngå som en del av den interne retten, må dette skje gjennom en særskilt gjennomføringsakt på nasjonalt nivå: Traktater har ingen direkte gyldighet i intern, norsk rett.³¹

Norge ratifiserte Kvinnekonvensjonen uten reservasjoner allerede i 1981, men det var først i 2005 at konvensjonen ble inkorporert i nasjonal lovgivning. En henvisning i dagjeldende likestillingslov konstaterte at Kvinnekonvensjonen skulle gjelde som norsk lov.³² Kvinnekonvensjonen ble derimot ikke tatt inn i menneskerettighetsloven før i 2009. Hva var årsaken til dette? Både spørsmål og svar er todelt og knytter seg til ulike faser i menneskerettighetslovens virketid.

For det første kan man stille spørsmål ved hvorfor Kvinnekonvensjonen ikke ble gjort til en del av menneskerettighetsloven allerede i 1999. Svaret på dette finner man blant annet i menneskerettighetslovutvalgets anbefaling, der utvalget anbefaler at menneskerettighetsloven forbeholdes de menneskerettslige hovedkonvensjonene.³³ Hovedkonvensjoner er de konvensjonene som, ifølge utvalget, er generelle og allmenngyldige.³⁴ Kvinnekonvensjonen falt derimot utenfor utvalgets anbefaling ettersom den ble karakterisert som en særkonvensjon, altså en konvensjon som utdyper rettigheter

²⁹ Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 28 (2010) punkt 15.

³⁰ Blaker (2003) s. 6 og 8.

³¹ *ibid* s. 3-5 og 8-9.

³² Likestillingsloven 1978 (opph.) § 1b.

³³ NOU 1993: 18, s. 161.

³⁴ *l.c.*

som allerede er vernet gjennom hovedkonvensjonene.³⁵ Utvalgets anbefaling skilte seg dermed fra det som i sin tid dannet bakteppet for vedtakelsen av Kvinnekonvensjonen, nemlig at de allerede eksisterende menneskerettighetskonvensjonene ikke var tilstrekkelig egnet til å gi kvinner et reelt menneskerettighetsvern.³⁶ Et av argumentene som ble anført mot utvalgets inndeling viste til at en konvensjon som regulerer rettigheter for halvparten av befolkningen burde anses som en hovedkonvensjon og ikke som særlige rettigheter.³⁷

For det andre kan man stille spørsmål ved hvorfor Kvinnekonvensjonen ikke ble tatt inn i menneskerettsloven i 2003, da loven ble utvidet til også å regulere FNs Barnekonvensjon.³⁸ Menneskerettslovutvalgets hadde tidligere betegnet også Barnekonvensjonen som en særkonvensjon.³⁹ Denne andre fasen i debatten om inkorporasjon av Kvinnekonvensjonen gjennom menneskerettsloven ble i stor grad preget av rettsliggjøringsdebatten som fulgte i kjølvannet av Makt- og demokratiutredningen.⁴⁰ Rettsliggjøring innebærer at rettslige institusjoners beslutningskompetanse øker på bekostning av politiske og administrative organer og at omfanget av rettslige reguleringer øker i omfang.⁴¹ Utvalgets leder, Østerud, uttrykte bekymring for at overnasjonal rettsliggjøring gir den norske "statsfeminismen" trangere rammer og at internasjonale føringer kan komme i konflikt med individuelle og institusjonelle krav om autonomi.⁴² Dersom myndighetenes holdning er at en effektiv etterlevelse av internasjonale forpliktelser samtidig bidrar til å innskrenke eget handlingsrom, kan dette vanskeliggjøre gjennomføringen av internasjonale forpliktelser på nasjonalt nivå.

Utgangspunktet etter folkeretten er at statene selv står fritt til å velge hvordan konvensjonen skal gjennomføres nasjonalt. Dette gjelder også etter Kvinnekonvensjonen, men Komiteen har presisert at en tydelig inkorporering i nasjonal rett kan bidra til å styrke rettighetsvernet

³⁵ *ibid.* s. 103, 132 og 161-162.

³⁶ Kvinnekonvensjonens fortale og Blaker (2003) s. 12.

³⁷ Hellum (2013) s. 596.

³⁸ Lov om endringer i menneskerettsloven 2003.

³⁹ NOU 1993: 18 s. 103.

⁴⁰ NOU 2003: 19 og Ulfstein (2012) s. 559-561.

⁴¹ Østerud (2003) s. 116.

⁴² *ibid.* s. 179-181.

nasjonalt.⁴³ Inkorporeringen gjennom likestillingsloven ble likevel kritisert, både nasjonalt og internasjonalt.

Kritikken var særlig rettet mot den forskjelligartede behandlingen de ulike menneskerettighetskonvensjonene fikk i lovgivningen. Menneskerettighetslovens §3 gir de konvensjoner og protokoller som er regulert i loven forrang foran annen lovgivning dersom det oppstår motstrid. Tilsvarende regel fantes ikke i likestillingsloven av 1978. Selv om forrangsbestemmelsen har vist seg å ha liten praktisk betydning, hadde sontringen en uheldig signalverdi om at det i norsk rett eksisterte et hierarki mellom ulike FN-konvensjoner.⁴⁴ Tilnærmingen har vært kritisert for å ikke være i overensstemmelse med FNs prinsipp om at menneskerettighetene skal betraktes som et udelelig hele.⁴⁵ Komiteen anbefalte allerede i 2003 å gjøre konvensjonen til en del av menneskerettighetsloven for dermed å sikre Kvinnekonvensjonen samme rettslige status som de av FNs menneskerettighetskonvensjoner som er regulert i menneskerettighetsloven.⁴⁶ Komiteen gjentok anbefalingen i 2007.⁴⁷

Lovgiver fulgte etterhvert opp Komiteens oppfordring, og fra og med 2009 har Kvinnekonvensjonen vært inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettighetsloven.⁴⁸ Den brokete veien vitner likevel om at Kvinnekonvensjonens posisjon som menneskerettighetskonvensjon ikke er uomtvistet i Norge. Ettersom Komiteens merknader og anbefalinger ikke er rettslig bindende er en effektiv oppfølging av disse avhengig av politisk vilje og er dermed sårbar for svingninger i det politiske klimaet.

1.6 Metode og kilder

For å besvare oppgavens hovedspørsmål anvender jeg både internasjonale og nasjonale rettskilder. Tilnærmingen er en teoretisk kartlegging og analyse av de eksisterende kildene på området, men den tar ikke sikte på å være uttømmende.

⁴³ Komiteens generelle anbefaling nr. 28 (2010) punkt 31.

⁴⁴ Hellum (2008a) s. 83.

⁴⁵ Wien-deklarasjonen artikkel 5.

⁴⁶ Komiteens merknader til Norges 5. og 6. perioderapport (2003) punkt 409-410.

⁴⁷ Komiteens merknader til Norges 7. perioderapport (2007) punkt 12-13.

⁴⁸ Lov om endringar i menneskerettsloven 2009.

Ulike primærkilder har en sentral rolle i fremstillingen og har vært særlig egnet til å belyse oppgavens problemstilling. Blant de internasjonale kildene er de ulike dokumentene fra saksbehandlingen av de norske perioderapportene særlig viktige og etablerer rammene for den videre analysen og utgangspunktet for diskusjonen av den nasjonale oppfølgingen. Komiteens avsluttende rapporter er sentrale i analysen, men også komitemerknader fra andre deler av saksbehandlingen inngår. Komiteens generelle merknader er et viktig supplement både for forståelsen av konvensjonens rekkevidde og innhold, samt i forståelsen av Komiteens merknader til de nasjonale rapportene. De ulike supplerende rapportene under perioderapportsystemet, sivilsamfunnets skyggerapporter og Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapporter, inngår også i grunnlaget for analysen.

I kartleggingen av norske myndigheters oppfølging er bruken av ulike lovforarbeider spesielt viktig. En rekke NOU-er inngår i analysen, i tillegg til departementenes lovforslag til Stortinget. Disse dokumentene gjør det mulig å identifisere norske myndigheters oppfølging på det helt konkrete plan, samt å følge utviklingen i den nasjonale diskursen på de aktuelle saksområdene. Underveis suppleres primærkildene av juridisk litteratur, selv om enkelte av problemstillingene foreløpig er sparsommelig behandlet i litteraturen.

I enkelte deler av fremstillingen er den nasjonale likestillingslovgivningen sentral for analysen. Dagens likestillingslov ble vedtatt i 2013 og avløste tidligere lov om likestilling mellom kjønn fra 1978. Norges åttende perioderapport er fra 2012 og både de norske rapportene og Komiteens merknader bygger følgelig på rettstilstanden etter det tidligere likestillingsloven av 1978. Ettersom den nye likestillingsloven var ment å videreføre eksisterende rettstilstand er Komiteens merknader fortsatt aktuelle. Som utgangspunkt vil fremstillingen derfor bygge på gjeldende likestillingslovgivning.

Oppgavens problemstilling er av en slik art at verken nasjonal eller internasjonal rettspraksis har noen dominerende posisjon i rettskildebildet. Enkeltavgjørelser trekkes likevel frem, men da hovedsakelig som supplerende og illustrerende elementer.

1.7 Videre fremstilling. Avgrensninger

Siden 1981 har Norge avgitt totalt åtte perioderapporter om gjennomføringen av Kvinnekonvensjonen nasjonalt. Oppgavens omfang muliggjør ikke en fullstendig gjennomgang av norske myndigheters oppfølging av Komiteens merknader for hele perioden, og jeg har derfor måttet foreta enkelte avgrensninger og prioriteringer i fremstillingen. Det følger av dette at enkelte temaer som kunne vært egnet til å belyse oppgavens problemstilling likevel ikke blir behandlet, eller kun spiller en begrenset rolle i fremstillingen.

Oppgaven er overordnet avgrenset til norske myndigheters oppfølging av komiteens merknader i norsk *lovgivning*. En stor del av Komiteens merknader og anbefalinger er av ikke-rettslig karakter, som når Komiteen etterlyser en endret politisk praksis på et konkret samfunnsområde. Selv om dette utgjør en sentral del av statens forpliktelser under konvensjonen, faller dette utenfor oppgavens problemstilling. De mer sammensatte problemstillingene der det juridiske elementet kun spiller en begrenset rolle behandles ikke. For å besvare oppgavens problemstilling på en best mulig måte er de temaene som behandles i fremstillingen alle problemstillinger hvor Komiteens merknader tydelig retter seg mot den nasjonale lovgivningen og problemstillingene i hovedsak er av rettslig karakter.

Jeg har valgt å fokusere på Komiteens merknader slik de fremkommer av de senere års perioderapporter. Det er flere årsaker til dette. For det første høyner dette oppgavens aktualitet, ettersom de senere merknader i større grad er basert på dagens rettsstilstand. Det har vært til dels store endringer i den nasjonale retten siden den første rapporten ble avlevert, både på nasjonalt og internasjonalt nivå. En forankring i de nyere perioderapportene gir dermed et mer representativt bilde av norske myndigheters oppfølging av Komiteens merknader anno 2015, heller enn en historisk fremstilling. For det andre har Komiteens arbeidsmetode og ambisjon forandret seg siden opprettelsen.⁴⁹ I dag fremstår Komiteens posisjon som klart styrket sammenlignet med dens første periode, da både generelle anbefalinger og merknadene til statenes rapporter var ordknappe og mer generelt utformet enn i dag.⁵⁰ Komiteens kan i større grad trekke veksler på egen praksis i arbeidet, hvilket bidrar til å gi Komiteens merknader et tydeligere og mer håndfast innhold som letter vurderingen av om hvorvidt den nasjonale oppfølgingen er i tråd med Komiteens merknader eller ikke. Temaene er også

⁴⁹ Blaker (2003) s. 18.

⁵⁰ I.c.

behandlet i flere av Komiteens generelle anbefalinger, noe som viser at Komiteen anser problemstillingene som viktige. At de inngår som en del av Komiteens mer generelle praksis har gjort det mulig å bygge analysen på flere primærkilder enn de som følger av den nasjonale perioderapportbehandlingen, og har dermed muliggjort en grundigere analyse av nasjonale myndigheters oppfølging.

De fire temaene som behandles i oppgaven er alle behandlet av Komiteen i løpet av de to foregående rapporteringssyklusene, enkelte i begge. De valgte temaene er sentrale og aktuelle problemstillinger på likestillingsområdet, som alle er egnet til å illustrere og belyse hvordan norske myndigheter følger opp Komiteens merknader både som enkeltstående temakapitler og under ett. Samlet er de ment å gi et illustrerende og representativt bilde av de forskjellige perspektivene og problemstillingene som kan være aktuelle under konvensjonen. Fremstillingen består av generelle og særskilte problemstillinger knyttet til den materielle, nasjonale lovgivning, i tillegg til problemstillinger av mer prosessuell karakter.

De to første kapitlene (kapittel 2 og 3) omhandler henholdsvis Komiteens merknader til norsk lovgivnings kjønnsnøytrale karakter og Komiteens merknader til reguleringen av sammensatt diskriminering i norsk rett. Begge temaene er knyttet til gjennomføringen av Kvinnekonvensjonen på generelt nivå, men belyser ulike sider og problemstillinger knyttet til dette. Til en viss grad er det tale om vertikal og horisontal gjennomføring av det generelle diskrimineringsvernet i norsk rett. Tematikken er forankret i den alminnelige diskriminerings- og likestillingslovgivningen. Neste kapittel er knyttet til en enkeltbestemmelse i spesiallovgivningen, nemlig Komiteens merknader til legaldefinisjonen av voldtekt i straffelovens §192. Kapittelet illustrerer hvordan konvensjonsforpliktelsene har en horisontal karakter og også kan gripe inn i spesiallovgivningen og enkeltreguleringer. Kapittel 5 omhandler likestillings- og diskrimineringsombudets (nemndas) håndhevingskompetanse etter likestillingsloven. Mens de tre foregående kapitlene retter seg mot den materielle gjennomføringen av Kvinnekonvensjonen, fokuserer dette delkapitlet på håndhevingen av rettigheter og sammenhengen mellom materielt og reelt rettighetsvern. En samlet avslutning og konklusjon følger i kapittel 6.

Oppgavens tema er Kvinnekonvensjonen og norsk gjennomføring av konvensjonsforpliktelsene, men det vil ikke bli redegjort for det materielle innholdet av de

enkelte rettighetene. Utover enkelte henvisninger vil ikke Kvinnekonvensjonens tilleggsprotokoll bli behandlet.

Konvensjonen retter seg mot kvinner og dette er også oppgavens fokus. Dersom ikke annet er presisert i teksten eller fremgår av sammenhengen, er oppgavens tematikk og diskusjon knyttet til likestilling av kvinner, selv om både *likestilling* og *kjønnslikestilling* er kjønnsnøytrale begreper som også inkluderer menn.

2 Kvinnekomiteens merknader til norsk lovgivnings kjønnsnøytrale karakter

2.1 Forbud mot diskriminering og forskjellsbehandling i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner

Muligheten til å bruke menneskerettighetene som et verktøy for likestilling fremgår av systemets grunnverdier og struktur: De enkelte konvensjonene har et gjennomgående fokus på likeverd og likebehandling av alle mennesker. Rettighetenes allmenngyldige karakter synliggjøres også rent språklig ved at bestemmelsene er formulert som rettigheter for ”enhver” og ”alle”. At de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene oppstiller et eksplisitt forbud mot diskriminering er snarere regelen enn unntaket. Blant de konvensjonene som er gjort til norsk lov gjennom menneskerettighetsloven⁵¹ finner man blant annet et aksessorisk forbud mot forskjellsbehandling og diskriminering i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 14, i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 2 og i FNs Barnekonvensjon artikkel 2. FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter (SP) oppstiller et generelt forbud mot forskjellsbehandling i artikkel 26.⁵² Kjønn nevnes eksplisitt som diskrimineringsgrunnlag i alle bestemmelsene.

2.2 Kvinnekonvensjonens særtrekk: Diskriminering som kvinnediskriminering

Der andre menneskerettighetskonvensjoner forbyr diskriminering på grunnlag av kjønn generelt, forbyr Kvinnekonvensjonen diskriminering av kvinner spesielt. Konvensjonen bygger på en erkjennelse av at den symmetriske tilnærmingen til kjønnsdiskriminering som man finner i de internasjonale menneskerettighetskonvensjoner ikke i tilstrekkelig grad anerkjenner at kjønnsdiskriminering er noe som først og fremst rammer kvinner.⁵³ At konvensjonspartene ikke anser generelle forbud mot diskriminering og usaklig forskjellsbehandling for å være tilstrekkelig effektive instrumenter for å oppnå reell likestilling mellom kjønnene fremgår blant annet av konvensjonens fortale. Her uttrykker

⁵¹ Menneskerettsloven av 21.mai 1999 nr.30.

⁵² Konvensjonen har også et aksessorisk diskrimineringsforbud i artikkel 2

⁵³ Hellum (2013) s. 589.

partene bekymring for at ”kvinner fortsatt er utsatt for betydelig diskriminering, til tross for alle disse ulike instrumentene”.⁵⁴

En effektiv realisering av konvensjonsformålet fordrer at konvensjonspartene har en tilsvarende tilnærming i sine likestillingstiltak som det konvensjonen selv legger opp til. Selv om en generell og kjønnsnøytral lovgivning på nasjonalt plan ikke formelt sett diskriminerer kvinner, er denne typen regulering lite egnet til å effektivt realisere målsetningen om reell likestilling mellom kjønnene. Man kan stille spørsmål ved om norsk diskriminerings- og likestillingslovgivning adresserer de reelle likestillingsutfordringene i samfunnet på en tilstrekkelig spesifikk måte, eller om den generelle og symmetriske tilnærmingen i lovgivningen er av en slik karakter at gjennomføringen av Kvinnekonvensjonens formål fremstår mindre effektivt på nasjonalt nivå.

2.3 Diskrimineringsbegrepet i Kvinnekonvensjonen og i norsk lovgivning. Likestillingsloven 1978 og 2013

Uttrykket ”diskriminering av kvinner” er i Kvinnekonvensjonen definert som

”enhver forskjellsbehandling, utestengning eller begrensning på grunnlag av kjønn som har som virkning eller formål å oppheve eller svekke anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen av **kvinner** menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile eller ethvert annet område, uavhengig av sivilstatus og med likestilling mellom menn og kvinner som utgangspunkt [min utheving]”.⁵⁵

Dette innebærer at menn som opplever kjønnsdiskriminering ikke er beskyttet av konvensjonen, det er kun kvinner som kan være rettighetssubjekter.

Den norske likestillingsloven har til formål å fremme likestilling uavhengig av kjønn, og er som utgangspunkt symmetrisk rettet mot kvinner og menn.⁵⁶ Dette utgangspunktet modifiseres noe av formålsbestemmelsens annet ledd, der det presiseres at det tas særlig sikte på ”å bedre kvinners stilling”.⁵⁷ Lovens hovedregel om forbud mot diskriminering er regulert

⁵⁴ Kvinnekonvensjonens forale.

⁵⁵ Kvinnekonvensjonen artikkel 1.

⁵⁶ Likestillingsloven §1(1).

⁵⁷ Likestillingsloven §1(2).

i §5 og rammer enhver direkte eller indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn dersom den ikke likevel er tillatt etter lovens regler om lovlig forskjellsbehandling (§6) eller positiv særbehandling (§7). I annet punktum presiseres det at diskriminering på grunn av graviditet, fødselspermisjon eller adopsjon regnes som kjønnsdiskriminering, mens lovens ordlyd ellers er rettet mot begge kjønn.

Selv om likestillingslovens kjønnsnøytrale formuleringer kan stå i kontrast til Kvinnekonvensjonens kjønns spesifikke karakter, så er den generelle formuleringen et fellestrekk ved diskrimineringslovene fra 2013. Det er en klar tendens at lovgivningen ikke eksplisitt gir enkelte grupper et særlig rettslig vern, men heller regulerer diskrimineringsgrunnlagene under ett. Når diskrimineringsloven om seksuell orientering forbyr diskriminering på grunn av ”seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk”⁵⁸ vil det være nærliggende å anta at loven særlig tar sikte på å styrke diskrimineringsvernet til de minoritetsgruppene som tradisjonelt sett har vært særlig utsatt for diskriminering. En slik sondering mellom majoritet- og minoritetsgruppers diskrimineringsvern kan man derimot ikke lese ut fra lovens tekst. Tilsvarende tilnærming finner man i diskrimineringsloven om etnisitet, religion og livssyn, mens diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skiller seg fra de andre lovene ved at diskrimineringsforbudet ikke er allmenngyldig, men forbyr diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.⁵⁹

Likestillingsloven generelle tilnærming til kjønn som diskrimineringsgrunnlag synes altså å inngå som en del av en helhetlig strategi fra lovgivers side. Ved å begrense henvisningen til grupper som rent empirisk har vært særlig utsatte for diskriminering kommuniserer man et tydelig likhetsprinsipp der man ønsker å eliminere heller enn å tydeliggjøre forskjeller mellom grupper. Likhetsprinsippet innebærer at lovgivningen rent faktisk gir et rettsvern for *alle*, ikke bare de gruppene som tradisjonelt sett har blitt utsatt for diskriminering. Den generelle formen gjør loven fleksibel og anvendbar også i møte med de mer atypiske diskrimineringstilfellene. Selv om diskriminering av menn er et mindre problem enn diskriminering av kvinner, kommuniserer dagens lovgivning at de mennene som utsettes for dette har samme diskrimineringsvern som kvinner og at lovgiver tar disse tilfellene på alvor.

⁵⁸ Diskrimineringsloven om seksuell orientering §5(1).

⁵⁹ Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §5(1).

Disse hensynene til tross, norsk lovgivning har gjentatte ganger blitt kritisert for å være for kjønnsnøytral, både fra komiteen selv og fra nasjonalt hold. Hva er årsaken til dette og hvordan kan dette påvirke gjennomføringen av Kvinnekonvensjonen i norsk rett og det nasjonale likestillingsarbeidet?

2.4 Komiteens merknader til norsk likestillingslovgivnings kjønnsnøytrale form

Det problematiske med en kjønnsnøytral likestillingspolitikk og rettslig regulering er ikke knyttet til at prinsippet om likebehandling og forbudet mot kjønnsdiskriminering ikke gjennomføres i lovgivningen, men at en slik tilnærming ikke gjør dette på en tilstrekkelig egnet og effektiv måte. Ved å ikke spesifikt adressere de faktiske likestillingsutfordringene er det en risiko for at den svakheten som hefter ved diskrimineringsforbudene slik de er formulert i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene, også gjør seg gjeldende på nasjonalt nivå.

Kvinnekomiteen har kritisert norsk likestillingspolitikk og lovgivning for å være for kjønnsnøytral. I Komiteens merknader til Norges 8. perioderapport ble det uttrykt bekymring over at ”gender neutral legislation [...] might lead to inadequate protection of women, against direct and indirect discrimination and hinder the achievement of substantive equality between women and men”.⁶⁰ Under behandlingen av Norges 7. rapport anbefalte komiteen at det nasjonale likestillingsarbeidet burde ta utgangspunkt i konvensjonens formål og reguleringer, altså en likestillingspolitikk som var mer spesifikt rettet mot forebygging av kvinnekjønnsdiskriminering som sådan.⁶¹

I tillegg til at en kjønnsnøytral regulering kan være lite egnet til å fremme reell likestilling, er det også en viss risiko for at bestemmelsen kan føre til indirekte diskriminering av kvinner. Dette vil være tilfellet dersom en tilsynelatende nøytral regulering rent faktisk stiller kvinner dårligere enn menn.⁶² Ombudet har blant annet uttrykt bekymring for at krisesenterlovens ordknappe bestemmelse om fysisk (men ikke geografisk) adskilt tilbud til menn og kvinner (§2) ikke gir tilstrekkelig veiledning for hvordan den enkelte kommune skal organisere sitt

⁶⁰ Kvinnekomiteens merknader til Norges 8. perioderapport (2012) punkt 9.

⁶¹ ibid. punkt 16.

⁶² Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 25 (2004) punkt 39 flg.

tilbud.⁶³ Ombudet mener at en slik praksis ikke i tilstrekkelig grad verken anerkjenner at menn og kvinner ofte utsettes for forskjelligartet vold, og at kvinner og menns reaksjon og behov kan være svært ulik i en slik situasjon.⁶⁴ En mer kjønns spesifikk tilnærming vil her ikke bare kunne bedre kvinners situasjon, men den vil heller ikke måtte gå på bekostning av menns rettighetsvern. Derimot synes en kjønnsnøytral lovregulering å ta lite hensyn til at den overveiende majoriteten av de som benytter seg av krisesentertilbudet er kvinner,⁶⁵ noe som kan skape en uheldig avstand mellom den formelle reguleringen og den reelle situasjonen den tar sikte på å regulere.

I skyggerapporten til Norges 7. perioderapport ble det understreket at menn vil ha en viktig rolle i det fremtidige arbeidet med å fremme likestilling mellom kjønnene, men det ble samtidig karakterisert som bekymringsverdig at likestillingstiltak ikke alltid er tilstrekkelig kjønns spesifikt rettet mot å bedre kvinners situasjon.⁶⁶ Fremfor å fremme likestilling for begge kjønn kan slike tiltak bidra til at kvinners posisjon svekkes.⁶⁷ En likestillingspolitikk som ikke tar inn over seg den faktiske samfunnssituasjonen vil dessuten kunne føre til at det dannes et uriktig bilde av to problemers innbyrdes størrelsesorden: "[T]hough individual men might be discriminated against in specific cases, the overall picture of the Norwegian society is one of discrimination against women".⁶⁸ Det er i så henseende ikke noen motsetning mellom det faktum at enkelte menn opplever kjønnsdiskriminering, og at det er et vedvarende behov for bekjempelse av kvinnekjønnsdiskriminering som strukturelt samfunnsproblem. Kvinnekonvensjonen bygger nettopp på at en effektiv bekjempelse av kjønnsdiskriminering som strukturelt samfunnsproblem fordrer at man tar utgangspunkt i den faktiske situasjonen, og at dette også gjenspeiles i virkemiddelbruken og iverksatte tiltak. Dersom problemet er asymmetrisk (i disfavør kvinner), bør tiltakene, i lys av konvensjonsformålet, også være det. Når kjønnsdiskriminering fortsatt er et fenomen som først og fremst rammer kvinner, tilsier en effektiv etterlevelse av Norges forpliktelser etter Kvinnekonvensjonen at dette også bør avspeiles i lovgivning og praksis.

⁶³ Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapport (2011a) s. 6.

⁶⁴ l.c.

⁶⁵ Kvinner utgjorde over 90 prosent av brukerne ved norske krisesentre i 2013, se Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (2014) s. 9.

⁶⁶ Sivilsamfunnets skyggerapport (2007) s. 15.

⁶⁷ l.c.

⁶⁸ l.c.

2.4.1 Særlig om likestillingslovens formålsbestemmelse

Det følger av formålsbestemmelsen til dagens likestillingslov at ”loven tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling”.⁶⁹ Dette er en videreføring av tilsvarende regulering i likestillingsloven av 1978.⁷⁰ Formålsbestemmelsen bidrar til at den norske likestillingslovgivningens formelle og kjønnsnøytrale reguleringer får en reell og kjønns spesifikk forankring som signaliserer at kjønnsdiskriminering er et strukturelt samfunnsproblem som først og fremst rammer kvinner. I forarbeidene til likestillingsloven av 1978 understreket departementet at selv om lovens overordnede formål var likestilling mellom kjønnene, så ville ”lovens praktiske hovedmål i lang tid fremover [...] være å bedre kvinnens stilling i samfunnet”.⁷¹ Videreføringen av bestemmelsen kan i så henseende tolkes som en erkjennelse av at det ennå ikke er full kjønnslikestilling i Norge.

Ville en utelatelse av denne formålsbestemmelsen vært i overenstemmelse med Kvinnekonvensjonen? Under komiteens behandling av Norges 8. perioderapport viste den norske ministeren til formålsbestemmelsen i (den dagjeldende) likestillingsloven da han ble spurt om Kvinnekonvensjonens artikkel 1 (som definerer uttrykket ”diskriminering av kvinner”) var inkorporert i den nasjonale likestillingslovgivningen.⁷² Formålsbestemmelsen var derimot utelatt i diskrimineringslovsutvalgets forslag til felles likestillings- og diskrimineringslov i 2009. Dette ble kritisert fra flere hold, blant annet fra Ombudet som uttrykte bekymring for at dette kunne svekke arbeidet mot kvinnediskriminering nasjonalt.⁷³ Selv om en formålsbestemmelse vil ha begrenset verdi alene, spiller lovens formål en sentral rolle som tolkningsfaktor. Ombudet uttrykte uro for at en utelatelse av formålsbestemmelsen ville kunne føre til at reglene om positiv særbehandling ville bli tolket slik at den også kunne anvendes som en generell hjemmel for å styrke menns stilling.⁷⁴ I sivilsamfunnets skyggerapport ble forslaget om å utelate henvisningen til styrkning av kvinners stilling betraktet som en motsats til kravene som Kvinnekonvensjonen stiller til norsk

⁶⁹ Likestillingsloven 1§(2).

⁷⁰ Likestillingsloven 1978 §1 (opph.) og Prop.88L (2012-2013) s. 167.

⁷¹ Ot.prp. nr. 1 (1977-1978) s. 17.

⁷² Kvinnekomiteens eksaminasjon (2012) punkt 34 og 39.

⁷³ Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapport (2011a) s. 6.

⁷⁴ I.c.

likestillingslovgivning.⁷⁵ At formålsbestemmelsen likevel ble vedtatt som en del av dagens lovgivning innebærer at den ellers svært kjønnsnøytrale likestillingsloven fra 2013 fortsatt har en synlig henvisning til den kjønnsespesifikke realiteten på likestillingsområdet. Et motsatt utfall ville kunne blitt betraktet som en motarbeidelse eller lite effektiv gjennomføring av Kvinnekonvensjonens prinsipper i nasjonal likestillingslovgivning.

2.5 Midlertidige særtiltak som et virkemiddel for likestilling

Etter kvinnekonvensjonen art.4(1) kan konvensjonspartene vedta midlertidige særtiltak” som tar sikte på å fremme faktisk likestilling” uten at det ikke regnes som diskriminering etter konvensjonen. Ettersom slike tiltak like fullt innebærer en forskjellsbehandling av kvinner og menn er deres midlertidige karakter helt sentral, særtiltakene skal opphøre ”når målene om like muligheter og lik behandling er nådd”.⁷⁶

Bruken av denne typen tiltak i likestillingsarbeidet er politisk omstridt og forbundet med en viss kontrovers, fordi det i realiteten innebærer en negativ forskjellsbehandling av menn.⁷⁷ Likevel har kvinnekomiteen ved gjentatte anledninger understreket at en likestillingsstrategi hos konvensjonspartene som utelukkende beror på en formell likestilling og likebehandling av kvinner og menn ikke vil være tilstrekkelig effektiv for å oppnå målsetningen om reell likestilling.⁷⁸ Konvensjonspartene plikter å ta hensyn til biologiske, sosiale og kulturelle forskjeller mellom kjønnene i sitt likestillingsarbeid, og en formell likhetstilnærming vil overse slike dimensjoner.⁷⁹ Man må her sonde mellom likestilling og likebehandling: der kvinner og menn har forskjellig utgangsposisjon og ulike forutsetninger kan ”non-identical treatment of women and men be required in order to adress such differences”.⁸⁰

Komiteen har presisert at bruken av midlertidige særtiltak under konvensjonen må forstås som en del av diskrimineringsforbudet, et *virkemiddel* for å oppnå reell likestilling, heller enn et unntak fra prinsippene om ikke-diskriminering og likebehandling.⁸¹ Formålet er vidtrekkende:

⁷⁵ Sivilsamfunnets skyggerapport (2007) s. 10.

⁷⁶ Kvinnekonvensjonen artikkel 4(1).

⁷⁷ Hellum (2008b) s. 394.

⁷⁸ Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 25 (2004) punkt 8.

⁷⁹ l.c.

⁸⁰ l.c.

⁸¹ ibid. punkt 14.

Tiltakene skal akselerere likestillingsprosessen og styrke kvinners posisjon i forhold til menns gjennom å "effect the structural, social and cultural changes necessary to correct past and current forms and effects of discrimination against women , as well as to provide them with compensation".⁸² At konvensjonen regulerer denne typen virkemidler er et av de klareste eksemplene på at Kvinnekonvensjonen er asymmetriske i sin tilnærming til likestillingsspørsmålet og dermed gjør at den avviker fra de mer generelle reguleringene som man finner i EMK, SP og ØSK.

I norsk rett er vilkårene for midlertidige særtiltak, såkalt positiv særbehandling, regulert i lovens §7. Positiv særbehandling etter §7 og adgangen til saklig forskjellsbehandling på visse vilkår etter §6 er lovens eneste hjemler for å kunne fravike lovens hovedregel om et absolutt forbud mot kjønnsdiskriminering. Positiv særbehandling etter likestillingsloven er etter lovens ordlyd ikke begrenset til særbehandling i favør av kvinner, men det fremgår av forarbeidene at de forskriftene som vedtas med hjemmel i andre ledd uttømmende regulerer adgangen til særbehandling av menn.⁸³

2.5.1 Kvinnekonvensjonens virkemiddelbruk, forholdet til andre internasjonale forpliktelser

Den enkelte menneskerettighetsbestemmelse eller folkerettslige forpliktelse eksisterer ikke i et vakuum og statens forpliktelser etter Kvinnekonvensjonen kan derfor ikke betraktes isolert. Norge deltar i en lang rekke forskjelligartede folkerettslige samarbeid der de ulike forpliktelsene må avstemmes og vektas mot hverandre. Denne balansegangen kan gjøre at etterlevelsen av den enkelte folkerettslige forpliktelse fremstår mindre effektiv og lojal. Dette gjelder ikke bare i de tilfellene der ulike samarbeid er relatert til ulike rettsområder, slik at konvensjonene skiller lag både med tanke på konvensjonsformålet og det materielle innholdet. Et behov for avveining kan også realisere seg innenfor samme rettsområde, som når to ulike folkerettslige forpliktelser (enten enkeltreguleringer eller traktatene som et hele) i og for seg har samme formål, men som likevel tilnærmer seg rettsområdet eller det enkelte spørsmålet på ulik måte. Det er her tale om nyanser og lovtekniske løsninger, heller enn motsridsspørsmål som sådan.

⁸² Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 25 (2004) punkt 15.

⁸³ Prop.88L (2012-2013) s. 171.

Selv om to folkerettslige konvensjoner begge regulerer ikke-diskriminering og har likestilling som formål, er det ikke derimot sagt at samarbeidene fremstår som blåkopier av hverandre. Spørsmålet om den internasjonale retten kan betegnes som *særlig* flertydig på likestillingsfeltet har også vært diskutert.⁸⁴ Ulike tilnærminger og reguleringer av enkelte spørsmål kan være av en så formativ karakter at det gir seg utslag i til dels svært forskjelligartede reguleringer. Dette kan for eksempel knytte seg til forholdet mellom likestilling og likebehandling, eller til om målsetningen med likestillingsarbeidet skal forstås som resultat- eller sjanselighet mellom kvinner og menn.

Kan det oppstå et spenningsforhold mellom Kvinnekonvensjonens kjønnsespesifikke og asymmetriske tilnærming til likestillingsspørsmålet og andre internasjonale forpliktelser som mer generelt forbyr diskriminering på grunnlag av kjønn? Med utgangspunkt i Kvinnekonvensjonens regler om såkalte midlertidige særtiltak vil jeg videre se på forholdet mellom Norges forpliktelser etter Kvinnekonvensjonen og EØS-avtalen, og diskutere hvorvidt EØS-avtalen kan vanskeliggjøre eller bremse en effektiv likestillingspraksis på enkelte samfunnsområder.

2.5.1.1 Norges forhold til EUs likestillings- og ikke-diskrimineringspolitikk

EØS-avtalen⁸⁵ er den mest omfattende og komplekse folkerettslige avtalen Norge noen gang har inngått og den utgjør hovedpilaren i Norges samarbeid med EU.⁸⁶ Likestilling og ikke-diskriminering har vært en del av EUs politikk helt siden 1957, da en bestemmelse om lik lønn for likt arbeid ble nedfelt i Roma-traktaten.⁸⁷ Tilsvarende ble EUs regler om likebehandling gjort til en del av EØS-avtalen allerede fra starten av.⁸⁸ I all hovedsak har Norges tilknytning til EUs likestillings- og ikke-diskrimineringspolitikk vært ukontroversiell, blant annet fordi de fleste EU-reglene på området har vært formulert som (allerede ivarettatte) minimumsstandarder slik at det dermed ikke har vært nødvendig med særskilt tilpasning på nasjonalt nivå.⁸⁹ Om enn ukontroversielt i relasjon til oppfyllelse av EUs minimumsstandarder, har norsk praksis kommet i konflikt med EU-regelverket i den andre

⁸⁴ Østerud (2003) s. 179.

⁸⁵ EØS-loven.

⁸⁶ NOU 2012: 2 s. 35.

⁸⁷ *ibid.* s. 496-497.

⁸⁸ *ibid.* s. 496.

⁸⁹ *l.c.*

enden av skalaen. Blant annet har EØS-retten vist seg å sette grenser for medlemstatenes adgang til å bruke radikal eller absolutt kjønnskvolterung som et virkemiddel for å fremme likestilling mellom kvinner og menn.

I 2003 kom EFTA-domstolen til at en rekrutteringspraksis ved Universitetet i Oslo der enkelte akademiske stillinger ble eksklusivt øremerket kvinner var i strid med EØS-avtalen.⁹⁰

Universitetets praksis hadde hjemmel i dagjeldende universitetslovs §30(3), hvor det het at ”Styret kan bestemme at en stilling kun skal utlyses for det underrepresenterte kjønn”.⁹¹

Under henvisning til EF-domstolens praksis uttalte EFTA-domstolen at tiltak som var egnet til å fremme reell likestilling mellom kjønnene kunne være tillatt.⁹² Domstolen presiserte samtidig at et inngrep eller en begrensning i en individuell rettighet (som retten til likebehandling av kvinner og menn) må være proporsjonalt, i den forstand at begrensningen må være både egnet og nødvendig for å realisere det aktuelle formålet (reell likestilling), men at dette ikke var tilfellet her.⁹³ Domstolen uttalte at ”[t]here must, as a matter of principle, be a *possibility* that the best qualified candidate obtains the post [min kursivering]”.⁹⁴ Kravet om ”possibility” som domstolen oppstiller innebærer at radikal kjønnskvolterung er utelukket som virkemiddel for likestilling innenfor EØS-området, fordi det innebærer at man helt ekskluderer det ene kjønn fra å i det hele tatt bli vurdert til en arbeidsstilling. Mindre radikale kjønnskvolterungsordninger er derimot i overenstemmelse med EØS-avtalen.

Til tross for en viss oppmykning og holdningsendring i synet på radikal kjønnskvolterung som et nødvendig virkemiddel for å fremme reell likestilling, uttalte EFTAS overvåkningsorgan i 2009 at slike tiltak fortsatt vil være i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen og EU-retten.⁹⁵ Det er ingen hjemmel for radikal kjønnskvolterung etter dagens universitets- og høyskolelov.⁹⁶

⁹⁰ Sag E-1/02 Universitetet i Oslo.

⁹¹ Universitetsloven 1995 (opph.).

⁹² Sag E-1/02 Universitetet i Oslo, premiss 42.

⁹³ *ibid.* premiss 43.

⁹⁴ *ibid.* premiss 45.

⁹⁵ NOU 2012: 2 s. 498-499.

⁹⁶ Universitets- og høyskoleloven 2005.

Den vedvarende lave kvinneandelen i akademiske stillinger ved norske utdanningsinstitusjoner har vært et tilbakevendende tema ved behandlingen av Norges perioderapporter. I forbindelse med behandlingen av den 7. perioderapporten uttrykte komiteen bekymring for den lave andelen kvinnelige professorer, og oppfordret til bruk av midlertidige særtiltak for å akselerere likestillingsprosessen innenfor akademia.⁹⁷ Både bekymringen og oppfordringen til å sette i gang tiltak ble gjentatt i komiteens merknader til den 8. perioderapporten.⁹⁸

Den tilbakevendende kritikken kan indikere at tiltakene som anvendes for høyne kvinneandelen blant vitenskapelig ansatte ikke er tilstrekkelig effektive for å realisere målsetningen. Samtidig gjør EØS-samarbeidet at adgangen til å bruke radikal kjønnskvoltering som et virkemiddel for måloppnåelse. Fører EØS-samarbeidet til at likestillingsprosessen innenfor akademia forsinkes og dermed at gjennomføringen av Kvinnekonvensjonen i norsk rett fremstår mindre effektiv?

Radikal kjønnskvoltering er et svært omstridt tiltak for å fremme faktisk likestilling. Balansegangen mellom individuell og kollektiv rettferdighet blir enda tydeligere enn ved mer moderate kvoteringsformer.⁹⁹ Når enkelte stillinger innen akademia forbeholdes kvinnelige søkere, innebærer dette en direkte forskjellsbehandling av kvalifiserte menn utelukkende på grunnlag av deres kjønn. Dette taler for at radikal kjønnskvoltering begrenses til de tilfellene der andre tiltak har vist seg lite egnet eller ineffektive. Når kjønnsbalansen blant akademisk ansatte vedvarer tross mer moderate kvoterings tiltak og en stadig høyere andel kvinnelige studenter, indikerer dette at dette er et av samfunnsområdene der det er nødvendig med en mer radikal virkemiddelbruk for å oppnå reell likestilling. Før avgjørelsen i EFTA-domstolen mente Ombudet at radikal kjønnskvoltering kunne forsvares og tillates på de områder der likebehandling vil føre til forsterkede kjønnsforskjeller.¹⁰⁰ Per nå er denne handlingsmuligheten begrenset gjennom EØS-samarbeidet. I sin ytterste konsekvens kan dette bidra til at realiseringen av Kvinnekonvensjonens formål forsinkes på samfunnsområder der sosiale og kulturelle kjønnsrollemønstre viser seg særlig rigide.

⁹⁷ Kvinnekomiteens merknader til Norges 7. perioderapport (2007) punkt 23-24.

⁹⁸ Kvinnekomiteens merknader til Norges 8. Perioderapport (2012) punkt 17-18.

⁹⁹ Hellum (2008b) s. 394.

¹⁰⁰ Østerud (2003) s. 179.

3 Kvinnekomiteens merknader til norsk retts regulering av sammensatt diskriminering

3.1 Sammensatt, multippel og interseksjonell diskriminering. En begrepsavklaring

Sammensatt diskriminering er en paraplybetegnelse på situasjoner der en person utsettes for diskriminering på to eller flere diskrimineringsgrunnlag.¹⁰¹ Særlig to ulike typetilfeller av sammensatt diskriminering er viet oppmerksomhet i teori og praksis, såkalt multippel og interseksjonell diskriminering.¹⁰² *Multippel* diskriminering betegner den situasjonen der noen utsettes for diskriminering på flere grunnlag samtidig: for eksempel både kjønn og etnisitet.¹⁰³ Her opptrer de ulike diskrimineringsgrunnlagene samtidig, men lar seg skille fra hverandre, og sier ingenting om hvordan de ulike diskrimineringsgrunnlagene samvirker med hverandre.¹⁰⁴ *Interseksjonell* diskriminering anvendes på de typetilfellene der noen utsettes for diskriminering på flere grunnlag samtidig (multippel diskriminering), men det er effekten av samvirket mellom diskrimineringsgrunnlagene som danner grunnlaget for diskriminering. De ulike diskrimineringsgrunnlagene må derfor vurderes under ett og ikke som enkeltstående eller selvstendige diskrimineringsgrunnlag. Forskjellen mellom multippel og interseksjonell diskriminering er ikke knyttet til hvilke diskrimineringsgrunnlag som gjør seg gjeldende. For eksempel kan en svart kvinne oppleve å bli diskriminert fordi hun er kvinne, men også på grunn av sin etnisitet (multippel diskriminering). Samme kvinne kan også bli diskriminert *fordi* hun er en svart kvinne (interseksjonell diskriminering). Ved interseksjonell diskriminering vil det enkelte diskrimineringsgrunnlaget være nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for å konstatere diskriminering.

3.2 Sammensatt diskriminering under Kvinnekonvensjonen

Utfordringene knyttet til multippel og interseksjonell diskriminering har fått en økt oppmerksomhet de siste femten årene, både på nasjonalt og internasjonalt nivå.¹⁰⁵ Problemstillingen er likevel ikke ny: At flere diskrimineringsgrunnlag kan opptre i sammenheng er omtalt i Kvinnekonvensjonens fortale (1979). Her nevnes blant annet behovet

¹⁰¹ Reisel (2014) s. 218.

¹⁰² Se for eksempel Craig (2008) s. 358 flg., Hellum (2011) s. 35 flg. og Schömer (2011) s. 115 flg.

¹⁰³ Schömer (2011) s. 116.

¹⁰⁴ I.c.

¹⁰⁵ Reisel (2014) s. 218.

for å avskaffe apartheid, enhver form for rasisme og rasediskriminering for at menn og kvinner skal kunne ”nyte sine rettigheter fullt ut”.¹⁰⁶ Selv om sammensatt diskriminering ikke er direkte nevnt i konvensjonsteksten, er det forholdsvis klart at statenes forpliktelser også inkluderer de formene for kvinnewediskriminering der kjønn kun er ett av flere diskrimineringsgrunnlag. Når statene etter artikkel 2 skal arbeide for å avskaffe ”alle former for kvinnewediskriminering” taler både en alminnelig forståelse av ordlyden og formålsbetraktninger for at dette også inkluderer både multippel og interseksjonell diskriminering.

Sammensatt diskriminering er behandlet i flere av Komiteens generelle anbefalinger. I sin 25. generelle anbefaling presiserte Komiteen at multippel diskriminering kan ramme kvinner og menn forskjellig og at konvensjonspartene må være bevisst på dette i arbeid mot denne typen diskriminering.¹⁰⁷ Det fremgår videre av den 28. generelle anbefaling at Komiteen anser interseksjonalitet for å være ”a basic concept for understanding the scope of the general obligations of the States parties contained in article 2”, og at diskriminering av kvinner er ”inextricably linked with other factors that affect women”.¹⁰⁸ Det følger videre at konvensjonspartene må anerkjenne eksistensen av, og forby, interseksjonell diskriminering i sin lovgivning.¹⁰⁹

3.3 Komiteens merknader ved behandlingen av Norges perioderapporter

Komiteen har uttrykt bekymring for multippel diskriminering i Norge ved flere anledninger, senest ved behandlingen av Norges 8. perioderapport.¹¹⁰ Komiteen uttrykte blant annet bekymring over en manglende oppmerksomhet mot ulike minoritetskvinnens spesielle behov, og fremhevet at dette kan føre til interseksjonell diskriminering.¹¹¹ Etniske minoriteter og funksjonshemmede ble trukket frem som eksempler på grupper som er særlig utsatt for ulike former for sammensatt diskriminering, og anbefalte Norge en høyner bevissthet og økt fokus

¹⁰⁶ Kvinnekonvensjonens forale.

¹⁰⁷ Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 25 (2004) punkt 12.

¹⁰⁸ Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 28 (2010) punkt 18.

¹⁰⁹ I.c.

¹¹⁰ Kvinnekomiteens merknader til Norges 8. perioderapport (2012) punkt 9-10 , se også Kvinnekomiteens merknader til Norges 5. og 6. perioderapport (2003) punkt 413-416 og Kvinnekomiteens merknader til Norges 7. perioderapport (2007) punkt 24.

¹¹¹ Kvinnekomiteens merknader til Norges 8. perioderapport (2012) punkt 9 og 35.

på disse gruppenes rettighetsvern i det nasjonale likestillingsarbeidet.¹¹² Tilsvarende nevnes også andre grupper hvis realisering av et effektivt diskrimineringsvern kan ha særskilte utfordringer knyttet til seg, og bruken av fellesbetegnelsen ”disadvantaged groups of women”¹¹³ tyder også på at de gruppene som trekkes særskilt frem av Komiteens er ment å tjene som eksempler, ikke som en uttømmende liste.

I sin supplerende rapport til Norges 8. perioderapport viste Ombudet til at dagjeldende diskrimineringslovgivning ikke inneholdt en særlig regulering av verken multipl eller interseksjonell diskriminering, og at Diskrimineringslovsutvalget heller ikke anbefalte et slikt forbud i sitt forslag til ny likestillings- og diskrimineringslov.¹¹⁴

3.4 Sammensatt diskriminering i norsk lovgivning og praksis

Dagens likestillings- og diskrimineringslovgivning regulerer diskrimineringsgrunnlagene kjønn, etnisitet, seksuell orientering og funksjonsevne i fire ulike lover. Denne løsningen er en ganske annen enn Diskrimineringslovsutvalget forslag om en felles lov for samtlige diskrimineringsgrunnlag.¹¹⁵ En felles likestillings- og diskrimineringslov var blant annet ment å skulle gi et mer helhetlig diskrimineringsvern. Hva gjelder sammensatt diskriminering kan også en slik lovteknisk løsning ha en pedagogisk funksjon, ved at den kan gjøre det enklere å se de forskjellige diskrimineringsgrunnlagene i sammenheng med hverandre. Mens nåværende lovgivning organiserer diskrimineringsgrunnlagene vertikalt, vil sammensatt diskriminering, og da særlig interseksjonell diskriminering, etter sin art ha et horisontalt preg: Diskrimineringsgrunnlaget går på tvers av eksisterende lovgivningen, selv om grad og omfang vil kunne variere.

Tross fraværet av en særlig regulering av sammensatt diskriminering etter någjeldende diskrimineringslovgivning, er slik diskriminering forbudt og kan (som utgangspunkt) håndheves av både ombudet og domstolene. Dette følger både av lovens system og av praksis. At de ulike diskrimineringsgrunnlagene er regulert i forskjellige lover, er ikke til hinder for at den som utsettes for sammensatt diskriminering kan påberope seg flere av disse grunnlagene

¹¹² ibid. punkt 9 og 10(c).

¹¹³ ibid. punkt 9.

¹¹⁴ Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapport (2011a) s. 11.

¹¹⁵ NOU 2009: 14 s. 325 flg.

samtidig til det aktuelle håndhevingsorganet. Dette er særlig klart i de tilfellene der det er tale om multippel diskriminering: Ettersom det ikke er effekten av samspillet mellom de ulike grunnlagene som er vurderingstemaet, vil de enkelte grunnlagene kunne skilles fra hverandre og vurderes separat. Det enkelte grunnlaget vil i seg selv være tilstrekkelig til å konstatere at diskriminering har skjedd. I vurderingen av om hvorvidt det har forekommet interseksjonell diskriminering, er det effekten av samspillet mellom to eller flere diskrimineringsgrunnlag som er det sentrale vurderingstemaet.

Sammensatt diskriminering er ikke eksplisitt regulert i lovgivningen. Diskrimineringstypen er likevel forbudt, og ombudet og nemnda håndhever forbudet. I en uttalelse fra 2007 kom ombudet til at to kvinner med vietnamesisk bakgrunn ble diskriminert da de ble nektet å ta inn på et hotell i Oslo sentrum.¹¹⁶ Den ene kvinnen hevdet at hotellets avvisning skyldtes at ”hun ble forvekslet med en prostituert, utelukkende på grunn av sitt kjønn og utenlandske bakgrunn”.¹¹⁷ Rettsgrunnlaget var diskrimineringsforbudet på grunnlag av kjønn etter likestillingsloven av 1978,¹¹⁸ og forbudet mot diskriminering på grunnlag av etnisitet etter diskrimineringsloven av 2005,¹¹⁹ men ombudet vurderte grunnlagene under ett, altså som et spørsmål om interseksjonell diskriminering.

3.5 Bekjempelse av multippel og interseksjonell diskriminering, et effektivitetsperspektiv

Dersom dagens diskrimineringslovgivning allerede forbyr både multippel og interseksjonell diskriminering, kan man stille spørsmål ved hva Komiteens merknader kan tilføre nasjonale myndigheter i det videre likestillingsarbeidet. Ivaretar ikke norsk lovgivning allerede kvinners rettigheter etter Kvinnekonvensjonen på en tilfredsstillende måte, også for de gruppene som er utsatt for sammensatt diskriminering? Hvordan vil et økt fokus på disse kvinnenenes særlige sårbarhet kunne gjøre det totale diskrimineringsvernet på nasjonalt nivå mer effektivt?

Norge er på mange måter å betrakte som et foregangsland i likestillingssammenheng, og i komparativt perspektiv var vedtakelsen av likestillingsloven av 1978 å betrakte som et

¹¹⁶ Uttalelse fra ombudet (2007).

¹¹⁷ I.c.

¹¹⁸ Likestillingsloven 1978 §3 (opph.).

¹¹⁹ Diskrimineringsloven 2005 §4 (opph.).

moderne tiltak i arbeidet med likestilling mellom kjønnene. Tross noe ulik formulering i formålsparagrafene, har likestillingslovgivningen rettet sitt hovedfokus på å fremme likestilling mellom kjønnene, altså mellom menn og kvinner *som sådan*. En dikotom inndeling av befolkningen er så generell at dersom diskrimineringsvernet skal være effektivt, er man langt på vei avhengig av at de to befolkningsgruppene er innbyrdes homogent sammensatt. Likestillingslovgivningens generelle form er i liten grad egnet til å ta hensyn til at det kan være store variasjoner og forskjeller også innad i gruppene (intra), og ikke bare mellom kjønnene (inter). Schömer argumenterer for at den skandinaviske likestillingslovgivningens fokus på skillet mellom kvinner og menn er med på å usynliggjøre forskjeller kvinner imellom, noe som særlig rammer allerede marginaliserte grupper.¹²⁰ Tilsvarende har norsk likestillingspolitikk vært kritisert for å fokusere for mye på likestilling mellom *norske* kvinner og menn til fortrenghet for andre grupper, med den konsekvens at blant annet minoritetskvinner har få formelle maktposisjoner i samfunnet.¹²¹ Jo mer likestilt majoritetsgruppene av menn og kvinner blir, jo større blir avstanden mellom disse kvinnene og de gruppene som ikke tar del i denne utviklingen.¹²²

Selv om lovgivningen materielt sett beskytter *alle* kvinner, vil opplevelsen av faktisk rettighetsvern etter loven kunne ha store individuelle utslag. Ved å ta høyde for multippel og interseksjonelle dimensjoner som kan påvirke diskrimineringsvernet, anlegger man derimot et perspektiv som går på tvers av denne dikotome konstruksjonen der kvinner og menn anses innbyrdes homogene. Likestillingslovgivningen verner materielt sett alle, men en økt bevisstgjøring og kunnskap om likestillingsarbeidet flerdimensjonalitet vil kunne gjøre at flere kvinner opplever diskrimineringsvernet som reelt og effektivt.

3.6 Sammensatt diskriminering og gender mainstreaming

'Gender mainstreaming' er en betegnelse på en strategi i likestillingsarbeidet, der kjønnsperspektivet og målsetningen om kjønnslikestilling inngår som en integrert del av samtlige prosesser og aktiviteter på alle beslutningsnivåer.¹²³ Formålet med integreringsstrategien er blant annet å synliggjøre og å kunne vurdere bedre hvilke virkninger

¹²⁰ Schömer (2011) s. 118.

¹²¹ Østerud (2003) s. 168-169.

¹²² Ketscher (2001) s. 140.

¹²³ UN Women.

en politisk beslutning har for kjønnene.¹²⁴ Strategien er dessuten egnet til å avdekke hvordan en politikk som i utgangspunktet fremstår kjønnsnøytral i realiteten kan være med på å videreføre eller forsterke et stereotypet kjønnsrollemønster i samfunnet.¹²⁵ For lovgiver vil et slikt perspektiv innebære at kjønn og likestilling implementeres og vurderes i forbindelse med *enhver* lovgivningsprosess, og ikke begrenses til den delen av spesiallovgivningen som særlig regulerer disse problemstillingene. Denne måten å tilnærme seg likestillingsarbeidet på utgjør en viktig del av FNs arbeid for kjønnslikestilling.¹²⁶ Norske myndigheter har lagt strategien til grunn i forvaltningens likestillingsarbeid siden 1980-tallet.¹²⁷

Et gender mainstreaming-perspektiv som bygger på kjønnsdimensjonen *som sådan*, og som enten fullstendig utelater eller kun i begrenset grad vurderer kjønnede virkninger av multippel eller interseksjonell art, vil kunne føre til at de kvinnene dette gjelder blir desto mindre synlige i likestillingsarbeidet. De likestillingstiltakene som mangler et interseksjonelt perspektiv vil kunne være lite egnet til å ivareta slike særskilte behov på en tilstrekkelig tilfredsstillende måte.¹²⁸ Ved at slike dimensjoner enten overses eller nedprioriteres i det nasjonale likestillingsarbeidet, vil disse gruppenes rettighetsvern bli mindre effektivt og reelt fordi generelle tiltak ikke ivaretar disse gruppenes spesielle behov. I Ombudets egen rapport ble blant annet krisesentrenes manglende tilrettelegging for funksjonshemmede trukket frem som et konkret eksempel på hvordan et manglende (eller utilstrekkelig) interseksjonelt perspektiv i likestillingsarbeidet kan føre til at tilbudet er dårlig egnet til å ivareta disse kvinnegruppens behov for tilrettelegging.¹²⁹ Eksempelet er også egnet til å belyse at det er nødvendig at interseksjonelle vurderinger gjøres til en del av likestillingsstrategien på samtlige styringsnivåer for at diskrimineringsvernet skal være effektivt og reelt også på lokalt nivå.

¹²⁴ NOU 2011: 18 s. 17.

¹²⁵ I.c.

¹²⁶ UN Women.

¹²⁷ NOU 2011: 18 s. 17.

¹²⁸ Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapport (2011a) s. 9.

¹²⁹ ibid. s. 9-10.

3.6.1 Kriesesentrenes tilrettelegging for kvinner med funksjonsnedsettelse

Kriesesentrene er et lovregulert, kommunalt tilbud for kvinner, menn og barn som opplever vold i nære relasjoner.¹³⁰ Ombudets rapport bygget på tall fra 2009, som viste at under halvparten av landets kriesesentre var tilrettelagt for fysisk funksjonshemmede.¹³¹ Tilsvarende tall fra 2013 viser en dekningsgrad på i underkant av 60 prosent, mens det er færre sentre som er tilrettelagt for personer med syns- eller hørselshemninger.¹³² Den prosentvise økningen påvirkes også av at det totale antallet kriesesentre har gått ned i samme periode, slik at den faktiske stigningen i antall sentre (tre) må kunne betegnes som forholdsvis beskjeden.¹³³ Sju prosent av de som benyttet seg av kriesesentertilbudet i 2013 hadde en form for funksjonsnedsettelse.¹³⁴ Dette gjør at kvinner med funksjonsnedsettelse utgjør en forholdsvis stor andel av det totale brukerantallet ved norske kriesesentre, slik at behovet for tilrettelegging er desto mer aktuelt.

Etter loven er det kommunen som er ansvarlig for at det finnes et kriesesentertilbud for befolkningen.¹³⁵ En effektiv oppgavefordeling mellom ulike styringsnivåer kan styrke diskrimineringsvernet ved at den konkrete oppgaven løses på det nivået som er best egnet til å utføre denne. Et effektivt likestillingsapparat er betinget av tiltak på alle samfunnsnivå, og i så henseende kan en oppgavefordeling mellom ulike styringsnivåer være et eksempel på hvordan integreringsstrategien virker i praksis. Den enkelte kommune vil kunne gjøre lokale tilpasninger for å bedre sitt tilbud ved å nyttiggjøre seg av den kunnskap den har om egne innbyggere, og derfor vil kommunen i utgangspunktet ha bedre forutsetninger for å vite hvilke tilpasninger som er nødvendige for at tilbudet skal oppleves som reelt for samtlige innbyggere. Eksempelvis vil det kunne være store variasjoner i representasjonen av språklige og etniske minoriteter i den enkelte kommune som nødvendiggjør særlig språkkompetanse hos ansatte og tilpasset informasjonsmateriell slik at også disse gruppene opplever tilbudet som tilgjengelig. Hvilke konkrete tilpasninger som er nødvendig vil derimot variere fra kommune til kommune.

¹³⁰ Kriesesenterlova §§1 og 2.

¹³¹ Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapport (2011a) s. 10.

¹³² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014) s. 27.

¹³³ I.c.

¹³⁴ ibid. s. 50.

¹³⁵ Kriesesenterlova §2.

Selv om det etter loven er kommunen som har ansvaret for krisesentertilbudet, er det fortsatt staten som er ansvarlig for at Norge oppfyller sine forpliktelser etter Kvinnekonvensjonen. Komiteen har tidligere uttrykt bekymring over at desentralisering av likestillingsoppgaver ikke må gjøre at det mangler institusjoner som er ansvarlig for gjennomføringen av disse oppgavene på lokalt nivå.¹³⁶ Den beskjedne bedringen i antallet tilpassede sentre kan tyde på at denne bekymringen fra komiteen har realisert seg og fortsatt er aktuell. Til tross for politiske signaler og oppfordringer til kommunene fra både nåværende og forrige regjering,¹³⁷ har situasjonen ikke bedret seg nevneverdig. Dette tyder på at de virkemidlene som har vært tatt i bruk ikke har vært egnet til å realisere sentrale myndigheters målsetning på lokalt nivå. Den faktiske konsekvensen er et utilstrekkelig rettighetsvern for en stor gruppe kvinner. Hvorvidt dette skyldes uklarerheter i ansvarsforholdet mellom stat og kommune, manglende finansiering eller manglende kunnskap om interseksjonelle dimensjoner i likestillingsarbeidet spiller liten rolle for de kvinnene som berøres.

3.7 Bør norsk diskrimineringslovgivning eksplisitt regulere sammensatt diskriminering?

FNs kvinnekomité har de siste tiårene rettet en særlig oppmerksomhet mot multippel og interseksjonell diskriminering av kvinner og hvordan bekjempelse av ulike former av sammensatt diskriminering er nødvendig for å oppnå et mest mulig effektivt rettighetsvern for samtlige kvinner.¹³⁸ Særlig eksplisitt formulert er komiteens 28. anbefaling, som pålegger konvensjonspartene å ”legally recognize such intersecting forms of discrimination and their compounded negative impact on the women concerned and prohibit them”.¹³⁹ Er dagens lovgivning egnet til å følge opp denne anbefalingen på en tilstrekkelig effektiv måte?

3.7.1 Nasjonal lovgivningsdiskurs før og etter komiteens 28. anbefaling

Komiteens 28. anbefaling er fra 2010, og Diskrimineringslovsutvalgets vurderinger i forbindelse med sitt forslag til samlet likestillings- og diskrimineringslov fra 2009 bygger følgelig på tiden før dette. Utvalget mente det ikke var behov for en særlig regulering i norsk

¹³⁶ Kvinnekomiteens merknader til Norges 5. og 6. perioderapport (2003) punkt 417-418.

¹³⁷ Se for eksempel Meld. St. nr. 15 (2012-2013) og Handlingsplan (2014-2017).

¹³⁸ Hellum (2011) s. 39-41.

¹³⁹ Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr.28 (2010) punkt 18.

lovgivning, verken fra et materielt eller prosessuelt perspektiv.¹⁴⁰ Likestillingsutvalget kom to år senere til motsatt konklusjon, og anbefalte at en bestemmelse om sammensatt diskriminering ble tatt inn i dagjeldende likestillingslov.¹⁴¹ Utvalget fremhevet at en mer flerdimensjonal tilnærming ville gi økt forståelse av diskrimineringens ”art og omfang” og bidra til å gjøre diskrimineringsvernet mer effektivt.¹⁴² Likestillingsutvalget tar i sin vurdering blant annet stilling til Komiteens 28. anbefaling.¹⁴³

3.7.2 Særlig om departementets argumentasjon

Departementet fulgte ikke opp Likestillingsutvalgets anbefaling i sitt lovforslag til ny diskrimineringslovgivning i 2013, men viste til at forbudet mot diskriminering på flere grunnlag allerede følger av at ”diskriminering på hvert enkelt grunnlag er forbudt”.¹⁴⁴ Er argumentene som departementet bygger sin avgjørelse på tilstrekkelig overbevisende? Departementet anfører at en egen bestemmelse mot sammensatt diskriminering ikke vil gi et styrket vern, ettersom den ikke er ment å regulere noe som ikke allerede ligger i gjeldende lover.¹⁴⁵ Det blir vist til ombudets opplysnings- og veiledningsplikt, og at forholdene ligger til rette for at ombudet kan gjøre en klager oppmerksom på muligheten til å kunne påberope seg flere diskrimineringsgrunnlag i en og samme sak.¹⁴⁶

Hvorvidt en slik bestemmelse vil gi et styrket vern, vil avhenge av om man vurderer dette ut fra et materielt eller reelt perspektiv. Departementet synes å vektlegge førstnevnte heller enn den kunnskapsfremmende og pedagogiske effekten som en synliggjøring i lovgivningen vil kunne ha. En synliggjøring i lovgivningen vil kunne gjøre flere kjent med at diskrimineringsvernet også dekker sammensatt diskriminering. Veiledning fra ombudet avhenger dessuten av at klageren allerede har tatt kontakt med ombudet for å bli gjort oppmerksom på sine rettigheter. At man må veien om ombudet for å bli gjort kjent med sitt materielle diskrimineringsvern, kan etablere terskel for håndheving av forbudet mot sammensatt diskriminering, noe som gjør rettighetene mindre tilgjengelige og dermed mindre

¹⁴⁰ NOU 2009: 14 s. 180.

¹⁴¹ *ibid.* s. 46.

¹⁴² *l.c.*

¹⁴³ NOU 2011: 18 s. 45.

¹⁴⁴ Prop. 88L (2012-2013) s. 89.

¹⁴⁵ *ibid.* s. 93.

¹⁴⁶ *l.c.*

effektive. Inntrykket forsterkes ytterligere av at enkelte grupper som er særlig utsatt for sammensatt diskriminering, som innvandrerkvinner, ofte har mangelfull kunnskap om egne rettigheter og dermed ikke benytter seg av retten.¹⁴⁷ I et effektivitetsperspektiv vil informasjonshensynet kunne spille en viktigere rolle enn det departementets holdning tyder på.¹⁴⁸

Hvor langt rekker vernet mot sammensatt diskriminering etter norsk diskrimineringslovgivning? Departementets forslag skaper usikkerhet, både i forhold til departementets definisjon og forståelse av interseksjonell diskriminering, og dermed også over forbudets innhold og rekkevidde etter lovgivningen. I forslaget fremhever departementet at ”det fortsatt bør være slik at det må kunne bevises at det foreligger diskriminering på minst ett grunnlag. Vi bør ikke ha en lovbestemmelse som skaper uklarhet om dette”.¹⁴⁹ Å skulle bevise at det foreligger diskriminering ”på minst ett grunnlag” er en utfordrende oppgave når det er tale om interseksjonell diskriminering. Det er den samvirkende effekten mellom flere diskrimineringsgrunnlag, altså av de multiple diskrimineringsgrunnlagene, som utgjør diskrimineringsgrunnlaget, ikke det enkelte grunnlaget alene. Den interseksjonelle diskrimineringen karakteriseres nærmest av at de ulike grunnlagene ikke kan skilles fra hverandre, men må sees i sammenheng med hverandre. Selv om de enkelte diskrimineringsgrunnlagene er identifiserbare, er det ikke gitt at det er mulig å konstatere diskriminering ut fra det enkelte diskrimineringsgrunnlaget. Det kan stilles spørsmål ved om departementets utsagn må forstås som at denne typen diskriminering ikke dekkes av lovgivningen. I så fall vil det norske diskrimineringsforbudet kunne komme i konflikt med komiteens 28. anbefaling.

Ved å ikke regulere sammensatt diskriminering eksplisitt i lovgivningen, får håndhevingsorganene en svært sentral rolle for hvordan forbudet skal forstås og anvendes i praksis.¹⁵⁰ Et trekk ved forarbeidene er at de i liten grad gir konkrete retningslinjer eller praktiske eksempler på hvordan forbudet skal forstås i praksis, noe som igjen vil avspeile seg i hvilken veiledning og rettskildemessig verdi disse vil ha for håndhevingsorganene. Samlet

¹⁴⁷ Nordenstrøm (2010) s. 111.

¹⁴⁸ Prop. 88L (2012-2013) s. 93.

¹⁴⁹ l.c.

¹⁵⁰ Reisel (2014) s. 237.

gjør dette at det konkrete innholdet og rekkevidden av vernet mot sammensatt diskriminering etter norsk rett blir uklart og vanskelig tilgjengelig og dermed fremstår mindre effektivt.

4 Kvinnekomiteens merknader til legaldefinisjonen av voldtekt i norsk rett

4.1 Vold og voldtekt som menneskerettighetsbrudd

Konvensjonsstatenes plikt til å forebygge og redusere omfanget av vold mot kvinner, herunder seksualisert vold og voldtekt, følger ikke eksplisitt av konvensjonens tekst. At dette er et av Kvinnekomiteens sentrale arbeidsområder er likevel ubestridt: Det er et tilbakevendende tema både i komiteens generelle anbefalinger og ved behandlingen av de nasjonale perioderapportene.¹⁵¹ Voldtekt og andre voldshandlinger rettet mot kvinner innebærer en krenkelse av deres grunnleggende rettigheter.¹⁵² Vold mot kvinner er ikke bare et problem *i seg selv*, men også i relasjon til andre rettigheter fordi det hindrer en oppnåelse av ”the objectives of equality, development and peace”¹⁵³. Det fremgår av komiteens 19. generelle anbefaling at vold mot kvinner er en form for diskriminering som ”seriously inhibits women’s ability to enjoy the rights and freedoms on a basis of equality with men”.¹⁵⁴ Komiteen presiserer videre at konvensjonens diskrimineringsbegrep dekker enhver form for kjønnsbasert vold, altså vold rettet mot kvinner *fordi* de er kvinner, eller vold som rammer kvinner disproporsjonalt.¹⁵⁵

Vold mot kvinner har vært et tilbakevendende tema ved komiteens behandling av Norges perioderapporter.¹⁵⁶ Under behandlingen av den 8. rapporten ble det spesielt rettet oppmerksomhet mot voldtekt som en særlig form for seksualisert vold mot kvinner. I sine avsluttende merknader uttrykte Komiteen bekymring over at den norske legaldefinisjonen av voldtekt ikke har samtykke som det sentrale vilkåret for straffeansvar.¹⁵⁷

Kvinnekonvensjonen forbyr enhver form for kvinnediskriminering, herunder vold mot kvinner. Fordi kjønnsbasert vold svekker kvinners rettighetsvern og samtidig hindrer en reell likestilling mellom kjønnene er en effektiv bekjempelse av vold mot kvinner å anse som en

¹⁵¹ Se for eksempel Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 19 (1992).

¹⁵² Beijing-erklæringen punkt 113, bokstav A og B.

¹⁵³ Beijing-erklæringen punkt 112.

¹⁵⁴ Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 19 (1992) punkt 1.

¹⁵⁵ *ibid.* punkt 6.

¹⁵⁶ Se for eksempel Kvinnekomiteens merknader til Norges 7. perioderapport (2007) punkt 19-20 og Kvinnekomiteens merknader til Norges 8. perioderapport (2012) punkt 23-24.

¹⁵⁷ Kvinnekomiteens merknader til Norges 8. perioderapport (2012) punkt 24(b).

nødvendig forutsetning for å kunne realisere konvensjonsformålet. I lys av dette vil jeg redegjøre for hvordan norske myndigheter har fulgt opp Komiteens merknader og kritikk av legaldefinisjonen av voldtekt i norsk rett. Kan nasjonale myndigheters oppfølging karakteriseres som effektiv og lojal i lys av konvensjonens formål? Det sentrale vurderingstemaet er innholdet og utformingen av den objektive gjerningsbeskrivelsen i norsk rett, og skyldkravet vil ikke bli behandlet.

4.2 Legaldefinisjonen av voldtekt i norsk rett. Den objektive gjerningsbeskrivelsen

Siden vedtakelsen av någjeldende straffelov av 1902 har voldtektsbestemmelsen i §192 vært endret en rekke ganger.¹⁵⁸ Endringene har dels vært knyttet til endringer i straffeansvarets personkrets og dels til endringer i handlingsangivelsen.¹⁵⁹ Voldtektsbestemmelsen er fortsatt regulert i straffelovens §192. I bestemmelsens første ledd oppstilles tre alternative, men sidestilte gjerningsbeskrivelser (bokstav A til C) som alle defineres som voldtekt i lovens forstand.¹⁶⁰

- Bokstav A rammer den som skaffer seg seksuell omgang med noen ved vold eller truende adferd,
- bokstav B rammer tilfeller av seksuell omgang med en bevisstløs eller hjelpeløs person, og
- bokstav C rammer den som ved vold eller truende adferd får noen til å ha seksuell omgang med seg selv eller andre

Etter både bokstav A og C er det altså et vilkår for straffeansvar etter bestemmelsen at den seksuelle omgangen er fremskaffet ved bruk av ”vold eller truende adferd”.

Selv om dette ikke er gjort til et selvstendig vilkår for straffeansvar fremhever justis- og beredskaps-departementet at frivillighet er det sentrale vurderingstemaet også etter dagens bestemmelse.¹⁶¹ Mens den norske straffebestemmelsen lister opp tre ulike typetilfeller som etter sin art *utelukker* at det foreligger samtykke eller frivillighet (negativt definert), vil en straffebestemmelse som bygger på en samtykkemodell kreve en positivt definert

¹⁵⁸ Frøberg (2013) s. 31.

¹⁵⁹ *ibid.* s. 36-39.

¹⁶⁰ Andenæs (2008) s. 142.

¹⁶¹ Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat (2013) s. 32.

tilkjennegivelse *for at* det skal kunne konstateres at samtykke foreligger.¹⁶² Dersom en ser bort fra skyldspørsmålet, vil en samtykkebasert voldtektslovgivning gjøre fraværet av samtykke til seksuell omgang til det eneste vilkåret for straffeansvar.¹⁶³

4.3 Internasjonal praksis og bakgrunn for kritikk av norsk straffebestemmelse. Særlig om Vertido-saken

Kvinnekomiteen har ved flere anledninger uttrykt bekymring over utbredelsen av vold mot kvinner i Norge og har særlig uttrykt bekymring over det lave antallet domfellelser og høye antallet henleggelses i voldtektssaker.¹⁶⁴ I lys av dette kan komiteens kritikk karakteriseres som en reaksjon på at nasjonale myndigheters tiltak frem til nå ikke har vist seg å være tilstrekkelig effektive. Komiteen anbefalte en norsk lovendring, der det sentrale elementet i gjerningsbeskrivelsen (legaldefinisjonen) er fravær av samtykke fra fornærmede, og ikke voldsbruk eller truende adferd fra gjerningspersonen.¹⁶⁵ Dette vil bringe norsk rett nærmere den forståelsen av voldtekt som anvendes internasjonalt.¹⁶⁶ Dette understrekes særlig i sivilsamfunnets skyggerapport til Norges 8. perioderapport, som også anbefaler en lovendring i tråd med den komiteen selv legger opp til.¹⁶⁷

Komiteen viste også til egen sakspraksis og ba Norge om å bringe nasjonal lovgivning i overenstemmelse med den såkalte Vertido-saken.¹⁶⁸ I denne klagesaken fremholdt komiteen at "rape constitutes a violation of womens rights to personal security and bodily integrity, and that its essential element was lack of consent".¹⁶⁹ Saken gjaldt en filippinsk kvinne som mente at den rettslige behandlingen av hennes voldtektsanklage innebar en krenkelse av hennes rettigheter etter konvensjonen. Selv om saksforholdet i seg selv har begrenset overføringsverdi til norske forhold, var komiteens anbefalinger til filippinske myndigheter så generelle i sin form at de også er relevante for norsk lovgivning. Som i Komiteens

¹⁶² Høgberg (2010) s. 220-221.

¹⁶³ *ibid.* s. 219.

¹⁶⁴ Se for eksempel Kvinnekomiteens merknader til Norges 8. perioderapport (2012) punkt 23, Kvinnekomiteens merknader til Norges 7. perioderapport (2007) punkt 19, og Kvinnekomiteens merknader til Norges 5. og 6. perioderapport (2003) punkt 419.

¹⁶⁵ Kvinnekomiteens merknader til Norges 8. perioderapport (2012) punkt 24 (b).

¹⁶⁶ Høgberg (2010) s. 219.

¹⁶⁷ Sivilsamfunnets skyggerapport (2011) s. 25.

¹⁶⁸ Kvinnekomiteens merknader til Norges 8. perioderapport (2012) punkt 24 (b).

¹⁶⁹ Kvinnekomiteens uttalelse, Vertido mot Filipinene (2010) punkt 8.7.

anbefalinger til Norge, ble filippinske myndigheter anbefalt å endre legaldefinisjonen av voldtekt slik at fraværet av samtykke ble det sentrale, i tillegg til å utelate eventuelle vilkår om volds- eller tvangsbruk.¹⁷⁰

Europarådets konvensjon om forebygging og motarbeiding av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner er signert, men ikke ratifisert av Norge.¹⁷¹ Konvensjonen stiller blant annet krav til den nasjonale lovgivningens straffelovgivning og etter artikkel 36 plikter statene blant annet å forby seksualisert vold og voldtekt. I norsk sammenheng er bestemmelsens ordlyd av særlig interesse, ettersom straffbarhetsvilkåret i konvensjonsbestemmelsen knyttes til om handlingen er ”non-consensual”, og ikke til voldsbruk eller tvang. Det heter videre at samtykke ” must be given voluntarily as the result of the person’s free will assessed in the context of the surrounding circumstances”. Uavhengig av om norsk straffelovgivning rent materielt er i overenstemmelse med konvensjonens krav, er konvensjonstekstens formulering illustrerende for en tendens i den internasjonale rettsutviklingen som går i retning av å i mindre grad vektlegge volds- og tvangselementets i den strafferettslige reguleringen av voldtekt og annen seksualisert vold.¹⁷² Ser man særlig på den europeiske utviklingen observerte EMD allerede i 2003 at ”historically, proof of physical force and physical resistance was required under domestic law and practice in rape cases in a number of countries. The last decades, however, have seen a clear and steady trend in Europe and some other parts of the world towards abandoning formalistic definitions and narrow interpretations of the law in this area”.¹⁷³ Hvor plasserer norsk rett seg i dette landskapet?

4.4 Norske myndigheters oppfølging av komiteens anbefaling.

Departementets høringsforslag

I februar 2013 sendte Justis- og beredskapsdepartementet ut et høringsforslag om mulig endring av gjerningsbeskrivelsen i voldtektsbestemmelsen.¹⁷⁴ Her fremhevet departementet at det sentrale vurderingstemaet burde være om det finnes tilfeller av ufrivillig seksuell omgang som ikke allerede er dekket av den gjeldende straffelovgivningen, ikke om forholdet

¹⁷⁰ ibid. punkt 8.9.

¹⁷¹ Council of Europe Treaty Office [per 23.februar 2015].

¹⁷² Frøberg (2013) s. 50.

¹⁷³ M.C mot Bulgaria punkt 156.

¹⁷⁴ Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat (2013).

legaldefineres som voldtekt eller ikke.¹⁷⁵ Dette forstås som at en rent lovteknisk revisjon av bestemmelsen etter departementets syn ikke fremstår som et tilstrekkelig tungtveiende argument for lovendring. Det er ikke åpenbart at denne holdningen er i full overenstemmelse med de hensyn som Kvinnekomiteens anbefaling bygger på. Komiteens anbefaling til norsk lovendring synes *ikke* å være betinget av at det skal finnes tilfeller som ikke allerede er dekket av dagens lovgivning. Dette kan tyde på at Komiteen, i større grad enn departementet, også vektlegger andre elementer enn det rent materielle behovet. En lovendring ut fra mer rettspolitiske hensyn kan for eksempel forankres i Kvinnekonvensjonens artikkel 5 a) som forplikter statens til også å treffe tiltak for å endre kvinner og menns sosiale og kulturelle adferdsmønstre for å på sikt kunne avskaffe kjønnsstereotyper i samfunnet.

Departementets lovforslag innebærer en tilføyelse av en ny bokstav d i straffelovens §192(1).¹⁷⁶ Bestemmelsen rammer den som ”på annen måte har seksuell omgang med noen som ikke har samtykket til handlingen”.¹⁷⁷ Formuleringen ”på annen måte” er ment å signalisere at også de øvrige gjerningsalternativene (a til c) rammer tilfeller der samtykke fra fornærmede ikke foreligger.¹⁷⁸ Hvilke rettslige konsekvenser vil dette lovforslaget ha? Frøberg argumenterer for at lovendringen først og fremst vil ramme de tilfellene der noen har tilkjennegitt at de ikke ønsker seksuell omgang med gjerningspersonen (altså *ikke* samtykket), men der gjerningspersonen ikke trenger å utøve noen form for fysisk press (dagens formulering om ”vold eller truende adferd”) for å sette seg ut over offerets vilje.¹⁷⁹ Etter dagens lovgivning faller de tilfellene hvor fornærmede protesterer verbalt, men ellers forholder seg passiv, utenfor dagens voldtektsbestemmelse.¹⁸⁰ Vilkåret om vold eller trusler kan være med på å undergrave det integritetskrenkende elementet for den som utsettes for et seksuelt overgrep. Ved å utvide voldtektsbegrepet kommuniserer lovgiver at det er kvinnens integritet som utgjør det beskyttelsesverdige retts gode og at det er krenkelsen av dette som utgjør det straffverdige forholdet, ikke voldsbruken som sådan.

¹⁷⁵ *ibid.* s. 32.

¹⁷⁶ *ibid.* s. 82-82.

¹⁷⁷ *ibid.* s. 82.

¹⁷⁸ *ibid.* s. 32.

¹⁷⁹ Frøberg (2013) s. 52-53.

¹⁸⁰ *ibid.* s. 53.

Forholdet mellom straffelovens voldtektsbestemmelse og Norges internasjonale forpliktelser har også vært behandlet tidligere. Blant annet som en respons på Komiteens merknader til Norges femte og sjette perioderapport¹⁸¹ ble det oppnevnt et utvalg som blant annet skulle se på tiltak som kunne sikre oppfølgingen av voldtekts ofre (Voldtektsutvalget).¹⁸² I sin sluttrapport uttalte utvalget at "[d]et kan ikke være tvil om at den norske straffelov § 192 tilfredsstiller de internasjonale kravene til beskyttelse mot seksuelle overgrep".¹⁸³ Etter Komiteens merknader til Norges åttende rapport, som er eksplisitt formulert i sin kritikk av straffelovens §192, kan man stille spørsmål ved om uttalelsen til Voldtektsutvalget må modifiseres. I den minste er Komiteens kritikk et insentiv til å vurdere om den gjeldende lovformuleringen er den mest egnede til å effektivt realisere konvensjonsformålet.

4.4.1 Høringsinstansenes respons

Høringsinstansene er delte i hvorvidt loven bør endres. Blant de høringsinstansene som er positive understreker de fleste behovet for at en lovendring suppleres av andre tiltak for å kunne ha en positiv effekt. Likestillingsombudet støtter forslaget i sitt høringsvar, men fremhever særlig den pedagogiske virkningen som et argument, ettersom den største utfordringen knyttet til straffebestemmelsen ikke er utformingen som sådan, men heller kunnskapsnivået i befolkningen.¹⁸⁴

Det synes å være en tendens til at de høringsinstansene som stiller seg mest positive til lovendring og som samtidig mener at det er et materielt behov for en slik endring, særlig er de organisasjonene som tilbyr rettshjelp.¹⁸⁵ Disse instansene har også flere sakseksempler på tilfeller som kunne vært rammet av en slik gjerningsbeskrivelse.¹⁸⁶ Hvorvidt lovgiver velger å vektlegge disse instansenes særlige kunnskap om det faktiske rettsbehovet blant kvinner er fortsatt usikkert og forslaget er fortsatt til behandling i departementet.¹⁸⁷

¹⁸¹ NOU 2008: 4 s. 21.

¹⁸² *ibid.* s. 10.

¹⁸³ *ibid.* s. 21.

¹⁸⁴ Likestillings- og diskrimineringsombudets høringsvar (2013) s. 5.

¹⁸⁵ Se for eksempel Amnesty Internationals høringsvar (2013), JURKs høringsvar (2013), Likestillings- og diskrimineringsombudets høringsvar (2013).

¹⁸⁶ Se for eksempel JURKs høringsvar (2013) og Likestillings- og diskrimineringsombudets høringsvar (2013).

¹⁸⁷ Justis- og beredskapsdepartementet (2013).

4.5 Lovendring: nødvendig, men ikke tilstrekkelig?

Undertrykkelse av kvinner er ofte knyttet til strukturelle ordninger og ikke regelverk alene.¹⁸⁸ Kvinnekonvensjonen bygger på denne erkjennelsen og i fortalen understrekes det at en endring av det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret i samfunn og familie er en nødvendig forutsetning for å oppnå full likestilling mellom menn og kvinner.¹⁸⁹ Et sterkt individuelt rettighetsvern forblir lite effektivt dersom systemet det praktiseres i bygger på samfunnsstrukturer som forhindrer en effektiv realisering. I de aller fleste tilfeller vil lovendring ikke være tilstrekkelig for å oppnå faktisk kjønnslikestilling, men likestilling de jure er like fullt et *nødvendig* steg på veien for de facto likestilling.

Departementet presiserte i sitt høringsnotat at man ikke må skape et inntrykk av at det strafferettslige vernet er svakere enn det som rent faktisk er tilfellet.¹⁹⁰ Det er nærliggende å tolke dette utsagnet som et argument for at man ikke bør vedta lovendring ut fra uriktige oppfattelser av gjeldende rett. Samtidig kan en slik (eventuell) uklarhet tale for en revisjon av gjeldende straffebestemmelse: dersom formuleringen av straffebudet er av en slik art at det er egnet til å kommunisere uklarhet eller diskrepans i forholdet mellom lovtekst og rettsregel, er dette et forhold som i seg selv kan begrunne en revisjon av lovbestemmelsen. Ved å redusere avstanden mellom lov og gjeldende rett vil lovgiver tydeligere kommunisere et faktisk strafferettslig vern.

4.5.1 Behovet for supplerende tiltak. Om meddommere og juryens rolle i voldtektssaker

Både departementets høringsforslag og responsen til flere av høringsinstansene tyder på at det er usikkert hvilken praktisk relevans en lovendring vil ha. Selv om det var uenighet blant høringsinstansene om hvorvidt det finnes konkrete eksempler på seksuelle overgrep som ikke er dekket av gjeldende straffelovgivning,¹⁹¹ understreket også høringsinstanser som var positive til lovendring at det er tvilsomt om dette alene vil føre til store endringer i den

¹⁸⁸ Høstmælingen (2010) s. 87.

¹⁸⁹ Kvinnekonvensjonens fortale.

¹⁹⁰ Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat (2013) s. 32.

¹⁹¹ Se for eksempel Advokatforeningens høringsvar (2013) mot JURKs høringsvar (2013) og Amnesty Internationals høringsvar (2013).

nasjonale statistikken.¹⁹² Særlig behovet for tiltak i forbindelse med etterforskningsarbeidet og generell kunnskapsøkning i befolkningen ble trukket frem.

Kunnskap og bevisstgjøring omkring kjønn som variabel er viktig for å minske avstanden mellom formell og reell likestilling i praktiseringen av lovverket. En manglende opplæring kan også føre til at prinsippet om 'gender mainstreaming' ikke etterleves på en tilstrekkelig effektiv måte innenfor strafferettspleien. I Komiteens 19. generelle anbefaling fremheves viktigheten av "gender sensitive training of judicial and law enforcement officers" for at implementeringen av konvensjonen skal bli effektiv.¹⁹³ Dette poengteres også under behandlingen av Norges 8. perioderapport, hvor Komiteen uttrykte bekymring over manglende opplæringen av "lay judges" nasjonalt.¹⁹⁴

Det har vist seg å være en sammenheng mellom få domfellelser og nedsubsumering i voldtektssaker og juryordningen i lagmannsretten.¹⁹⁵ Som et alternativ til en omdefinering av voldtektsbegrepet har det derfor blitt tatt til orde for prosessuelle endringer, med det siktemål å redusere antallet frifinnelser i lagmannsrettene tross domfellelse i tingretten¹⁹⁶. Et slikt virkemiddel trenger ikke å være et *alternativ* til revisjon av voldtektsbestemmelsen, det kan også være et supplement til en endring av straffelovens legaldefinisjon. At det også vil være behov for andre tiltak i *tillegg til* lovendringen fremheves også i skyggerapporten til Norges 8. Perioderapport.¹⁹⁷

4.5.2 Normerende og pedagogiske argumenter som begrunnelse for lovendring?

Definisjoner former våre holdninger, også de i lovs form.¹⁹⁸ Følgelig vil en lovendring også ha rettspolitiske og pedagogiske konsekvenser.¹⁹⁹ Skreven lov er en sentral rettskilde og det primære utgangspunktet både ved både norsk og annen nordisk rettsanvendelse og ved lovtolkning fremheves gjerne ordenes ordinære betydning som det naturlige utgangspunktet

¹⁹² Se Likestillings- og diskrimineringsombudets høringsvar (2013).

¹⁹³ Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 19 (1992) punkt 24 (b).

¹⁹⁴ Kvinnekomiteens merknader til Norges 8. perioderapport (2012) punkt 23.

¹⁹⁵ Høgberg (2010) s. 245.

¹⁹⁶ *ibid.* s. 244-245.

¹⁹⁷ Sivilsamfunnets skyggerapport (2011) s. 23-25.

¹⁹⁸ Pohjonen (1995) s. 214.

¹⁹⁹ Likestillings- og diskrimineringsombudets høringsvar (2013) s. 5.

for lovforståelsen.²⁰⁰ Etymologisk peker begrepet voldtekt mot fysisk maktbruk og bruk av vold mens dagens straffelovgivning har en annen forståelse av voldtekt enn det som var utgangspunktet ved vedtakelsen av straffeloven i 1902.²⁰¹ Voldsbegrepet forstås vidt og relativt og etter gjeldende praksis vil det avhenge av de konkrete omstendighetene i saken om noe regnes som vold eller ikke.²⁰² Like fullt oppstiller bestemmelsen i §192 1.ledd bokstav a og c et vilkår om årsakssammenheng mellom voldsbruken/den truende adferden og den seksuelle omgangen. Dette kan bidra til at den etymologiske forståelsen av voldtekt i samfunnet *ikke* endres.

I norsk rett har det vært tradisjon for å forstå voldtekt som *tvang* til seksuell omgang.²⁰³ Dahl argumenterte for at en voldssentrering i voldtektssaker fører til en forenklet forståelse av hva en voldtekt er.²⁰⁴ Fysiske spor av vold gjør bevisføring lettere, men dersom det ikke finnes slike ytre tegn vil kvinner kunne oppleve at troverdigheten deres svekkes.²⁰⁵ Bruk av vold eller trusler er selvsagt relevante momenter ved vurderingen av en handlings straffverdighet, men kravet om årsakssammenheng kommuniserer at det er en sammenheng mellom voldsbruken og offerets opplevelse av skadevirkningene av angrepet. Det sentrale ved voldtekten forblir selve voldsbruken (eller trusselen om), og ikke den integritetskrenkelsen som offeret utsettes for.

Den pedagogiske og rettspolitiske dimensjonen i lovgivningen bør ikke overdrives, kanskje særlig ikke på strafferettens område. I lys av statens forpliktelser etter Kvinnekonvensjonens artikkel 5 er lovgivningen likevel et aktuelt virkemiddel som kan bidra til å endre tradisjonelle kjønnsrollemønstre i samfunnet. I tillegg bør det være en målsetning at lovgivningen er utformet på en slik måte at den best mulig speiler den faktiske rettstilstanden. Selv om kunnskapen om rettstilstanden i befolkningen er lav bør ikke lovgivningen forsterke dette ytterligere. Det vil alltid finnes rettslige standarder og begreper som skiller seg fra det som anses for å være ordenes betydning i dagligtalen, men ettersom straffelovgivning i sin

²⁰⁰ Nousiainen (2001) s. 18.

²⁰¹ Dahl (1994) s. 199.

²⁰² NOU 2008: 4 s. 18.

²⁰³ Høgberg (2010) s. 216.

²⁰⁴ Dahl (1994) s. 200.

²⁰⁵ I.c.

alminnelighet retter seg mot hele befolkningen, er dette i seg selv et argument som taler for at den bør være klar og forståelig i sin form.²⁰⁶

4.6 Avslutning

Den nåværende situasjonen i Norge viser at de gjeldende ordninger ikke er tilstrekkelig effektive i realiseringen av kvinnekonsvensjonens formål. Dette er ikke bare knyttet opp til den materielle, rettslige beskyttelsen av kvinner i straffelovgivningen, men også opp mot mer prosessuelle ordninger. Selv om norsk rett per tidspunkt også har et strafferettslig vern for den typen overgrep som ble trukket frem av komiteen ved forrige rapport, bør det vurderes om reguleringen og legaldefinisjonen av voldtekt nasjonalt bør endres eller utvides til å også eksplisitt statuere at legaldefinisjonen av voldtekt også dekker seksuell omgang uten samtykke. Dette vil både være egnet til å tydeliggjøre norske kvinners rettigheter etter Kvinnekonsvensjonen, men på sikt også bidra til å fremme målsetningen om å bygge ned diskriminerende sosiale strukturer etter art.5. En voldtektsdefinisjon som gjør volden (eller trusselen om) til det sentrale elementet i gjerningsbeskrivelsen, underkommuniserer det integritetskrenkende elementet i et seksuelt overgrep. Når etablerte holdninger til voldtekt reproduseres både på system- og individnivå blir det desto mer utfordrende å lykkes med tiltak som skal føre til en nedgang i seksuelle overgrep av kvinner. Dette gjelder både tiltak som er ment å virke forebyggende, men også tiltak knyttet til straffeforfølgningsprosessen.

Det later ikke til at gjerningsbeskrivelsen i straffeloven er det mest sentrale arbeidet mot seksuelle overgrep og voldtekt av kvinner i Norge. Flere høringsinstanser peker også på nettopp dette. Fører dette til at Komiteens bekymringer er å betrakte som grunnløse? Med et eksternt blikk på internrettslige forhold, kan tyngden i Komiteens kritikk vurderes på (minst) to ulike måter. For det første kan man innta den posisjon at komiteens manglende kunnskap om nasjonale forhold reduserer vekten av deres anbefalinger og bekymringer knyttet til nasjonale forhold. Disse skyldes kunnskapsmangel og manglende forståelse heller enn faktiske svakheter om situasjonen nasjonalt. Motsatt kan man innta den posisjonen at Komiteens anbefalinger, i lys av den eksterne posisjonen, er egnet til å gi deres betraktninger en særlig tyngde: Mens nasjonale myndigheter kan oppleve systemblindhet, vil ikke-nasjonale

²⁰⁶ NOU 1983: 57 s. 124.

aktører lettere kunne få øye på svakheter og utfordringer knyttet til eksisterende strukturer. I lys av realisering av konvensjonsformålet, fremstår den siste av disse som den mest lojale. Den vedvarende voldsstatistikken nasjonalt tyder på at de eksisterende ordningene ikke er tilstrekkelig effektive i sin nåværende form.

5 Kompetansebegrensninger i likestillings- og diskrimineringsombudets (nemndas) rolle som likestillingslovens håndhevingsorgan

5.1 Likestillings- og diskrimineringsombudet (nemndas) funksjon og rolle

Likestillings- og diskrimineringsombudets og likestillings- og diskrimineringsnemndas virksomhet er regulert i diskrimineringsombudsloven av 2005. Ombudet og nemnda fører tilsyn og medvirke til gjennomføringen av en rekke lover, herunder likestillingsloven.²⁰⁷ Ombudet fører også tilsyn med at norsk lovgivning og forvaltningspraksis er i overensstemmelse med tre av FNs diskrimineringskonvensjoner.²⁰⁸ Begge instanser er, etter loven å betrakte, uavhengige forvaltningsorganer,²⁰⁹ der ombudets beslutninger etter §4(3) kan påklages til nemnda. Nemndas vedtak kan bringes inn for domstolen for full prøving.²¹⁰

Saksbehandlingen for likestillings- og diskrimineringsombudet er ment å være et kostnadsfritt, enklere og mer tilgjengelig tvisteløsningsalternativ enn alminnelig domstolsbehandling.²¹¹ Ordningen er ikke en erstatning av, men et alternativ til ordinær domstolsbehandling. Likevel er tendensen nasjonalt at det store flertallet av likestillingssaker behandles av ombud og nemnd, ikke av domstolen.²¹²

5.2 Om lovens saklige virkeområde og begrensninger i håndhevingsorganets kompetanse. Et effektivitetsperspektiv

Effektiviteten og kvaliteten på det nasjonale diskrimineringsvernet avhenger av en rekke faktorer. Den materielle lovgivningen er avhengig av at det eksisterer håndhevingsmekanismer som er egnet til å kontrollere og håndheve regelverket på en effektiv måte. Motsatt vil et effektivt håndhevingsapparat være fånyttet dersom den materielle lovgivningen er mangelfull. For å oppnå et reelt diskrimineringsvern er de to elementene

²⁰⁷ Diskrimineringsombudsloven §1(2) nr.1.

²⁰⁸ Kvinnekonvensjonen, rasediskrimineringskonvensjonen, konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter jamfør diskrimineringsombudsloven §1(3).

²⁰⁹ Diskrimineringsombudsloven §2(2) (ombudet) og §5(3) (nemnda).

²¹⁰ Diskrimineringsombudsloven §12(1).

²¹¹ Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapport (2011a) s. 23.

²¹² I.c.

gjensidig avhengige av hverandre, og svakheter på den ene eller andre siden vil svekke det totale rettighetsvernet.

De aller fleste diskrimineringssaker behandles som nevnt administrativt. For at denne ordningen skal fremstå som et fullverdig og effektivt alternativ til ordinær domstolsbehandling, bør det ikke være for store forskjeller mellom de to instansenes kompetanse til å håndheve det aktuelle regelverket. Dette kan være knyttet opp til ulikheter i *typen* saker som kan behandles (selve adgangen til saksbehandling), men også på reaksjonsfastsettelsessiden.

De av likestillingslovens regler som ikke håndheves av ombudet og nemnda, kan bringes inn for ordinære domstolsbehandling. En begrensning i det administrative håndhevingsorganets kompetanse er dermed ikke det samme som at man er formelt avskåret fra å få behandlet sin diskrimineringssak. Derimot medfører slike begrensninger at det *på de aktuelle områder* ikke finnes et alternativt lavterskeltilbud som bygger på de samme hensyn som ombuds- og nemndordningen bygger på. Ettersom ombudsordningen er ment å gjøre håndhevingen av diskrimineringsvernet mer effektivt, vil omfattende begrensninger i ombudets myndighet kunne bidra til at diskrimineringsvernet blir mindre effektivt.

Mens det som utgangspunkt er likestillings- og diskrimineringsombudet som håndhever likestillingslovens regler, er enkelte bestemmelser og saksområder unntatt fra behandling.²¹³

Med utgangspunkt i tre konkrete saksområder som alle er unntatt fra ombudsbehandling, vil jeg her diskutere hvordan begrensninger i ombudet og nemndas håndhevingskompetanse kan bidra til at det reelle diskrimineringsvernet etter norsk rett blir mindre effektivt.

Der ikke annet er presisert bygger fremstillingen på dagens rettstilstand, slik den følger av diskrimineringsombudsloven av 2005.

5.3 Likestillingsloven §2. Lovens saklige virkeområde

Et tradisjonelt kjønnsrollemønster der kvinner i større grad enn menn utfører ubetalt arbeid i hjemmet og opplever barrierer for tilgang til arbeids- og utdanningsinstitusjoner, er mye av årsaken til at kvinner historisk sett har vært økonomisk underlegne menn. Dette har påvirket

²¹³ Likestillingsloven §26.

og hatt negative konsekvenser for kvinners sosiale status.²¹⁴ Ved at den ubalansen som eksisterer mellom kjønnene i den private sfære også påvirker kvinners posisjon i det offentlige rom, vil et likestillingsarbeid som ikke i tilstrekkelig grad anerkjenner denne koblingen være mindre virkningsfull.

I lys av dette er likestillingslovens omfattende virkeområde av interesse: Etter §2(1) gjelder likestillingsloven på ”alle områder i samfunnet”.²¹⁵ Dette gir loven et mer omfattende saklig virkeområde enn de andre diskrimineringslovene som alle unntar familieliv og rent personlige forhold.²¹⁶ Likestillingslovens unntaksfrie virkeområde er egnet til å signalisere en erkjennelse fra lovgivers side at kjønnsdiskriminering anses å være et strukturelt samfunnsproblem: et reelt diskrimineringsvern er avhengig av at lovgivningen avspeiler de faktiske realitetene. Bestemmelsen kommuniserer også en politisk og rettslig handlingsvilje.

Lovens saklige virkeområde må også sees i lys av Norges internasjonale forpliktelser. Kvinnekonvensjonen bygger på at den private og offentlige sfære må sees i sammenheng. Det eksisterer ingen unntaksadgang for familieliv eller personlige forhold etter konvensjonen, og statens forpliktelser er ikke begrenset til den offentlige sfære.²¹⁷ Dersom en stat skal påberope seg begrensninger i sine forpliktelser etter konvensjonen må disse fremgå av de reservasjoner staten tok ved tiltredelse av konvensjonen (etter wien-konvensjonen om traktatretten finn artikkel). Norge ratifiserte Kvinnekonvensjonen uten reservasjoner (kilde). For at den nasjonale etterlevelsen av konvensjonsforpliktelsene skal være lojal og effektiv, bør utgangspunktet derfor være at den nasjonale diskrimineringslovgivningen (for kjønn) ikke inneholder begrensninger i det saklige virkeområdet. Både system- og formålsbetragtninger taler for dette.

Begrensningen i ombudet og nemndas kompetanse til å håndheve reglene om diskriminering innenfor familieliv og rent personlige forhold er ikke særskilt behandlet av Kvinnekomiteen. Jeg vil likevel diskutere enkelte dimensjoner ved den ordningen som kan gjøre gjennomføringen av Kvinnekonvensjonen mindre effektiv på nasjonalt nivå.

²¹⁴ Brækhus (2011) s. 255.

²¹⁵ Forskriftshjemmelen i annet ledd vil ikke bli behandlet.

²¹⁶ Jamfør diskrimineringsloven om seksuell orientering §2, diskrimineringsloven om etnisitet §2 og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §2.

²¹⁷ Se Kvinnekonvensjonens forale og artikkel 16.

5.3.1 Likestillingsloven §26(2). Materielt og reelt diskrimineringsvern i den private sfære

Innebærer likestillingslovens saklige virkeområde at diskrimineringsvernet innenfor den private sfære er sterkere dersom det er kjønn som er det aktuelle diskrimineringsgrunnlaget? Lovens klare hovedregel er at forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn²¹⁸ gjelder på alle samfunnsområder,²¹⁹ og utgangspunktet er dermed at kjønn som diskrimineringsgrunnlag har et mer omfattende vern enn andre diskrimineringsgrunnlag. Formelt sett må dermed svaret på dette spørsmålet være ja. Om det reelle diskrimineringsvernet er sterkere, er derimot mer usikkert. Likestillings- og diskrimineringsombudet (nemnda) håndhever ikke forbudet mot diskriminering i ”familieliv og andre rent personlige forhold”.²²⁰ Dette er en videreføring av tilsvarende begrensning etter likestillingsloven av 1978.²²¹ Praktiske forhold, særlig saksbehandlingsform og vanskelige bevisspørsmål, er trukket frem som sider ved ombudsordningen som bidrar til å gjøre den lite egnet til å håndheve dette forbudet.²²² Domstolen er dermed den aktuelle håndhevingsmekanismen. Til nå har forbudet blitt ansett som en symbolbestemmelse som ikke er egnet for alminnelig domstolsprøving.²²³

Det er dermed klare utfordringer knyttet til håndhevelse av et forbud mot diskriminering i den private sfære. Mellommenneskelige relasjoner er preget av subjektive vurderinger og relasjonen mellom partene gjør at de fleste vil kvie seg for å bringe en sak inn for domstolen. Er dette likevel tilstrekkelig til å karakterisere bestemmelsen som utelukkende symbolsk?

Endring av etablerte samfunnsstrukturer er utfordrende, kanskje nettopp fordi de anses selvsagt for de aller fleste av oss. Dette gjelder kanskje spesielt innenfor den private sfære, der muligheten for kontroll og reguleringer er mer begrenset enn i det offentlige rom. Domstolsbehandling er sannsynligvis et lite egnet virkemiddel for å oppnå kjønnslikestilling innenfor den private sfære *som sådan*. En lovregulering som unntar den private sfære fra dens

²¹⁸ Likestillingsloven §5 (1).

²¹⁹ Likestillingsloven §2 (1).

²²⁰ Likestillingsloven §26 (2).

²²¹ Likestillingsloven av 1978 §2 (opph.).

²²² Brækhus (2011) s. 259.

²²³ I.c.

saklige virkeområde avskjærer derimot domstolsbehandling av denne typen spørsmål helt generelt, noe som er uheldig for den enkelte som *ønsker* å få sine rettigheter rettslig prøvet. At en bestemmelse er vanskelig å håndheve eller sjelden benyttes i praksis, er derimot ikke ensbetydende med at den ikke er viktig.²²⁴

I sitt forslag til samlet diskrimineringslov, anbefalte Diskrimineringslovsutvalgets flertall at ”familieliv og rent personlige forhold” burde unntas fra den nye lovens saklige virkeområde.²²⁵ Det ble understreket at dette ikke var ment å skulle legitimere diskriminering i denne sfæren, men fordi det ikke ble ansett hensiktsmessig med en ”ren symbolbestemmelse”.²²⁶ Mindretallet argumenterte derimot for at en slik begrensning *nettopp* ville signalisere dette, og at det ville innebære en innskrenkning av diskrimineringsvernet for kjønn.²²⁷ Dette ville også gjøre at domstolen formelt sett ble avskåret fra å håndheve diskrimineringsforbudet i private forhold. Mindretallet understreket at domstolen bør ha en *formell* adgang til dette, selv om den faktiske terskelen for å bringe en slik sak til domstolen er høy.²²⁸

Kvinnekonvensjonens virkeområde har som nevnt ingen tilsvarende begrensning som Diskrimineringslovsutvalgets flertallsforslag. Tvert imot understrekes det at familieliv og den private sfære er viktige områder for likestilling. Dette fremgår særlig av fortalen (nest siste avsnitt) og artikkel 16, som regulerer kvinners rettigheter i ekteskap og familieforhold. Selv om lovgiver står fritt til å regulere disse rettighetene i *annen* lovgivning enn den generelle diskrimineringslovgivningen, kommuniseres og oppfattes likestillingsformålet langt tydeligere i den generelle likestillingsloven enn gjennom enkeltreguleringer i spesiallovgivningen.

Diskrimineringslovsutvalgets forslag om felles diskrimineringslovgivning ble ikke fulgt opp av lovgiver, som vedtok fire ulike diskrimineringslover i 2013. Et eventuelt misforhold mellom Kvinnekonvensjonens og likestillingslovens saklige virkeområde ble dermed unngått.

²²⁴ Brækhus (2011) s. 259.

²²⁵ NOU 2009: 14 s. 109.

²²⁶ *ibid.* s. 109-110.

²²⁷ *ibid.* s. 110.

²²⁸ *l.c.*

Nåværende regjering har signalisert at den ønsker å fortsette arbeidet mot en felles likestillings- og diskrimineringslov, og et høringsforslag er ventet i løpet av 2015.²²⁹ Hvilket saklig virkeområde de ulike diskrimineringsgrunnlagenes forbud vil få, er dermed igjen en aktuell problemstilling. Dersom lovforslaget bygger på samme oppfattelse som Diskrimineringslovsutvalget, vil en ny lov kunne være gjenstand for kritikk av komiteen ved kommende perioderapporter. Dersom den nasjonale lovgivningen er uklar over hvorvidt norske kvinners diskrimineringsvern også gjelder i den private sfære, vil gjennomføringen av Kvinnekonvensjonen i norsk rett kunne fremstå mindre effektiv.

5.4 Likestillingsloven §26(1) bokstav a). Håndheving av forbudet mot seksuell trakassering

Trakassering på grunnlag av kjønn og seksuell trakassering er forbudt etter likestillingslovens §8(1). Forbudet mot kjønnstrakassering rammer handlinger, ytringer og unnlatelser av ”krenkende, skremmende fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende” karakter.²³⁰ Både direkte og indirekte kjønnstrakassering er forbudt. Forbudet mot seksuell trakassering rammer uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom for den det rettes mot.²³¹ Mens ombudet og nemnda har kompetanse til å håndheve forbudet mot kjønnsdiskriminering, gjelder dette ikke reglene om seksuell trakassering.²³² Denne særlige kompetansebegrensningen innebærer at behandlingen av saker om seksuell trakassering etter likestillingsloven er gjenstand for alminnelig domstolsbehandling.

I forbindelse med behandlingen av Norges åttende perioderapport, uttrykte kvinnekomiteen bekymring over at verken likestillingsombudet eller nemnda ”are authorized to hear cases of sexual harassment”.²³³ Som et ledd i en videre styrking av ombudet og nemndas kompetanse, ble Norge anbefalt å utvide ombudet og nemndas håndhevingskompetanse til også å inkludere saker om seksuell trakassering.²³⁴

²²⁹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015).

²³⁰ Likestillingsloven §8(2) 1. punktum.

²³¹ Likestillingsloven §8(2).

²³² Likestillingsloven § 28(1) a).

²³³ Kvinnekomiteens merknader til Norges 8. perioderapport (2012) punkt 13.

²³⁴ ibid. punkt 14 (b).

5.4.1 Regulering og håndheving av trakasseringsforbud etter annen diskrimineringslovgivning

Utover det faktum at de regulerer hvert sitt diskrimineringsgrunnlag, er de fire diskrimineringslovene som ble vedtatt i 2013 svært like, både språklig og rettslig. Som etter likestillingsloven, har diskrimineringsloven om seksuell orientering, diskrimineringsloven om etnisitet og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven et trakasseringsforbud.²³⁵ Samtlige lover håndheves dessuten av likestillings- og diskrimineringsombudet.²³⁶ Mens likestillingslovens forbud mot seksuell trakassering *ikke* håndheves av ombudet, finnes det ingen tilsvarende begrensning etter de tre andre diskrimineringslovene. Her er ombudet gitt full kompetanse til å håndheve lovens forbud. Dette gjør seksuell trakassering til den eneste formen for trakassering som i sin alminnelighet behandles av domstolen.²³⁷ Utsettes man for seksuell trakassering finnes det dermed ikke et administrativt lavterskeltilbud som for de andre trakasseringsgrunnlagene.²³⁸

Forbudet mot seksuell trakassering ble tatt inn i daværende likestillingslov i 2002. Da var departementets begrunnelse for domstolshåndheving ivaretagelse av ”grunnleggende rettssikkerhetshensyn”.²³⁹ En påstand om seksuell trakassering ble av departementet ansett for å være av en alvorlig og inngripende karakter for den som anklagen rettes mot, at ombudsordningen ble ansett lite egnet til å ivareta sakstypens særlig krav til rettssikkerhet.²⁴⁰ Lovgiver vedtok derfor at forbudet mot seksuell trakassering skulle håndheves av domstolene.²⁴¹

I 2011 anbefalte Likestillingsutvalget at loven ble endret, slik at ombudet og nemnda fikk kompetanse til å også håndheve forbudet mot seksuell trakassering.²⁴² Dette ble imidlertid ikke fulgt opp av departementet, som i Stortingsforslaget anbefalte at håndhevingen fortsatt burde skje ved domstolen.²⁴³ Igjen var begrunnelsen en relativ kortfattet henvisning til særlige

²³⁵ Se nevnte lover §8.

²³⁶ Diskrimineringsombudsloven §1(2).

²³⁷ NOU 2011: 18 s. 135.

²³⁸ I.c.

²³⁹ Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) s. 72.

²⁴⁰ I.c.

²⁴¹ Likestillingsloven 1978 §8a (5) (opph.).

²⁴² NOU 2011: 18 s. 135.

²⁴³ Prop.88 L (2012-2013) s. 105.

rettssikkerhetshensyn i denne typen saker.²⁴⁴ Rettstilstanden er fortsatt den samme på dette området. Den nasjonale oppfølgingen av Komiteens anbefaling er heller ikke kommentert i Norges oppfølgingsrapport.²⁴⁵

Lovens forbud mot seksuell trakassering er kjønnsnøytralt utformet, men det er særlig kvinner som rammes.²⁴⁶ Ved lovvedtakelsen i 2002 ble det fremhevet at seksuell trakassering må betraktes som et miljø- og samfunnsproblem, slik at det ikke skal være den enkeltes ansvar å løse problemet.²⁴⁷ Selv om problemet i sitt omfang er å betegne som strukturelt, vil lovbruddet ramme enkeltindividet. For å få bukt med problemet på strukturelt nivå, vil det også være behov for effektive mekanismer til å håndheve det materielle regelverket i enkeltsaker.

Likestillingsutvalget kunne ikke se noen gode grunner til at seksuell trakassering burde vurderes annerledes enn andre former for trakassering.²⁴⁸ Ulik løsning for kjønstrakassering og seksuell trakassering ble betegnet som ”lite ønskelig”.²⁴⁹ Departementet og lovgiver valgte likevel å videreføre den eksisterende ordningen ved vedtakelsen av ny likestillingslov.

Ivaretagelse av rettssikkerheten under saksbehandlingen er et tungtveiende hensyn og departementets begrunnelse bygger i så henseende på et viktig argument. Snur man derimot argumentet kan man stille spørsmål ved om dagens løsning ivaretar rettssikkerheten for den som *utsettes* for seksuell trakassering på en fullgod måte. For disse innebærer dagens ordning at alminnelig domstolsbehandling er den eneste aktuelle veien for å få håndhevet ens rettigheter etter loven, det lavterskeltilbudet som ombudsordningen representerer mangler på dette området. Dette kan skape en uheldig avstand mellom lovens formelle og reelle rettighetsvern.

²⁴⁴ I.c.

²⁴⁵ Nasjonal oppfølgingsrapport til kvinnekomiteens merknader (2014).

²⁴⁶ Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) s. 63.

²⁴⁷ ibid. s. 75.

²⁴⁸ NOU 2011: 18 s. 135.

²⁴⁹ I.c.

5.4.2 Gradert alvor etter trakasseringsgrunnlag?

Departementet anser en påstand om seksuell trakassering for å være særlig alvorlig for den som påstanden rettes mot. Rettssikkerhetshensyn begrunner derfor en særordning for denne typen trakassering. Det kan virke som at departementet i sin begrunnelse bygger på en oppfatning om at alvorligheten i en påstand om trakassering avhenger av hva som er det aktuelle trakasseringsgrunnlaget, en slags form for gradert alvor. Vil en påstand om seksuell trakassering etter sin art oppleves mer alvorlig for den som anklagen rettes mot, enn dersom trakasseringsgrunnlaget var etnisitet eller seksuell orientering? Svaret er ikke selvsagt. Signalverdien i en slik differensiering kan også være uheldig, fordi den kan gi et inntrykk av at lovgiver anser rettssikkerhetshensyn for å være mindre viktige i trakasseringssaker av ikke-seksuell art. Dette kan igjen bidra til å gi et feilaktig inntrykk av kvaliteten ved ombudet og nemndas avgjørelser. Sammenlignet med de alminnelige domstolene, har ombudet og nemnda en særlig kunnskap og erfaring på diskrimineringsområdet. Disse kvalitetene vil kunne tjene begge parter i en trakasseringssak, både under saksbehandlingen og ved selve avgjørelsen.

Aksepterer man departementets begrunnelse er fortsatt den faktiske konsekvensen av dagens ordning at den som opplever seksuell trakassering avskjæres tilgangen til det lavterskeltilbud som finnes for de andre trakasseringsgrunnlagene. Tatt i betraktning problemets omfang kan dette synes særlig uheldig, ettersom begrensningen i håndhevingskompetansen potensielt berører svært mange.²⁵⁰ Totalt sett bidrar dagens ordning til å svekke effektiviteten i håndhevingen av det materielle rettighetsvernet til de kvinnene som utsettes for seksuell trakassering. Dersom hensynet til rettssikkerhet anses såpass tvingende i disse sakene, kan en eventuell mellomløsning være særskilte saksbehandlingsregler ved ombudsbehandling, eventuelt utrede muligheten for tiltak som kan være med på å senke terskelen for domstolsbehandling. En mulighet kan for eksempel være

5.5 Likestillingsloven §26 (1) d). Håndheving av lovens reaksjonsregel

Staten plikter å vedta tiltak som på en egnet måte forbyr kvinnekongressens følger av kvinnekonvensjonens art.2(b). Statens plikt til å vedta sanksjoner for brudd på diskrimineringsforbudet følger også av samme bestemmelse. Disse kravene til konvensjonsstatenes materielle lovgivning henger nært sammen med kravet til effektiv

²⁵⁰ I.c.

beskyttelse, regulert i bokstav (c).²⁵¹ Målsetningen om reell likestilling mellom kjønnene fordrer at konvensjonspartene anvender ulike virkemidler og tiltak, og disse må sees i sammenheng med hverandre. For at kvinners diskrimineringsvern skal bli effektivt og reelt må den materielle lovgivningen kunne håndheves og sanksjoneres på en effektiv måte. Kort skissert kan man si at mens bokstav (b) stiller krav til den materielle lovgivningens innhold, regulerer bokstav (c) statenes plikt til å sørge for at disse materielle bestemmelsene gis et faktisk rettsvern.

Komiteen har presisert at Kvinnekonvensjonens artikkel 2(b) må forstås som at staten er forpliktet til å ”provide reparation to women whose rights under the Convention have been violated”, og at ”[w]ithout reparation the obligation to provide an appropriate remedy is not discharged”.²⁵² Dette vil si at ulike former for økonomisk kompensasjon, som oppreisning og erstatning, bør inngå som en del av de ulike reparasjons-midlene som finnes nasjonalt.²⁵³ Den som har opplevd diskriminering kan etter norsk rett kreve oppreisning og erstatning etter likestillingsloven §28. Som hovedregel er det ombudet og nemnda som avgjør spørsmålet om diskriminering har funnet sted, men de har derimot ikke adgang til å behandle spørsmål om oppreisning og erstatning, jamfør likestillingslovens §26 (1) d). Et eventuelt krav om erstatning eller oppreisning skal etter lovens ordning betraktes som et separat spørsmål som håndheves av domstolene.

5.5.1 Norges 8.perioderapport. Behandling i Komiteen

Ombudets manglende adgang til å behandle og avgjøre spørsmål om erstatning og oppreisning er behandlet i ombudets supplerende rapport til Norges åttende perioderapport.²⁵⁴ Som et kostnadsfritt, enklere og mer tilgjengelig saksbehandlingsspor enn alminnelig domstolsbehandling, blir gjennomføringen og håndhevingen av den materielle diskrimineringslovgivningen enklere.²⁵⁵ Totalt blir diskrimineringsvernet mer effektivt og reelt. Oppreisning er hovedreaksjon ved brudd på lovens diskrimineringsforbud.²⁵⁶ Ettersom de fleste diskrimineringssaker i Norge behandles administrativt, har det blitt karakterisert som

²⁵¹ Hellum (2008a) s. 72.

²⁵² Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 28 (2010) punkt 32.

²⁵³ l.c.

²⁵⁴ Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapport (2011b) s. 10.

²⁵⁵ l.c.

²⁵⁶ NOU 2011: 18 s. 155.

en svakhet ved dagens ordning at verken ombudet eller nemnda har kompetanse til å håndheve lovens reaksjonsregler.²⁵⁷

En rekke saker²⁵⁸ ender med at partene frivillig retter seg etter ombudets uttalelse og kommer til enighet seg i mellom.²⁵⁹ I en slik avtale mellom partene kan økonomisk kompensasjon inngå som en del av løsningen. Hvis denne typen kompensasjonen fremstår som et praktisk alternativ til reaksjon etter likestillingslovens regler, kan man stille spørsmål ved om begrensningen i ombudets håndhevingskompetanse er presserende. At partene enes tidlig under saksbehandlingen, ivaretar hensynet til en effektiv prosess, både ut fra et tids- og kostnadsperspektiv. På det mellommenneskelige plan vil en minnelig løsning ofte være bedre egnet til å ivareta relasjonen partene imellom. Samtidig er en slik avtale betinget av partenes vilje og ønske om å enes om en løsning. En ordning som har dette som premiss, fremstår mindre egnet til å kompensere for den ubalansen som ofte finnes i styrkeforholdet mellom partene.²⁶⁰ For den som ikke opplever domstolsbehandling som et faktisk alternativ, vil dette kunne svekke forhandlingsposisjonen ytterligere. Ombudet har uttrykt bekymring for at dette kan føre til at den som er blitt diskriminert aksepterer en løsning som ikke er fullt ut tilfredsstillende.²⁶¹

Etter Kvinnekonvensjonens artikkel 2 c) er konvensjonsstatene forpliktet til å sikre kvinner en effektiv beskyttelse ”mot enhver diskriminerende handling”. At ombudet og nemnda er fullstendig avskåret fra å håndheve lovens sanksjonsregler, karakteriseres i skyggerapporten som en systemsvakhet som fører til at gjennomføringen av kvinners rettighetsvern blir mindre effektivt og reelt.²⁶²

Tross kritikken i både ombudets egen rapport og i sivilsamfunnets skyggerapport, er ikke ombudet og nemndas begrensede kompetanse eksplisitt omtalt i komiteens konkluderende merknader til Norges 8. perioderapport. En mulig årsak til dette er en uttalelse fra den norske ministeren underveis i behandlingen av den åttende rapporten i komiteen. Denne

²⁵⁷ Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapport (2011b) s. 10.

²⁵⁸ I.c.

²⁵⁹ Jamfør diskrimineringsombudsloven §3(3)

²⁶⁰ Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapport (2011b) s. 10.

²⁶¹ Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapport (2011a) s. 23.

²⁶² Sivilsamfunnets skyggerapport (2011) s. 11.

behandlingen skjer etter at perioderapporten er avlevert Komiteen, men før denne kommer med sine konkluderende merknader. Her fremhevet den norske ministeren at daværende regjering vurderte en rekke tiltak for å styrke ombudet og nemndas rolle, blant annet å gi ombudet "the authority to impose legally binding economic sanctions".²⁶³ Utsagnet signaliserer et nasjonalt ønske om å styrke håndhevingsmyndighetens myndighet, og at arbeidet snarlig vil munne ut i konkrete tiltak. En komitemerknad kunne derfor fremstå nærmest overflødig.

Overnevnte stortingsmelding inneholdt ingen anbefaling om å utvide ombudet og/eller nemndas myndighet til også å kunne håndheve likestillingslovens bestemmelse om økonomiske reaksjoner.²⁶⁴ Regjeringen sluttet seg derimot til det som var departementets syn slik det fremgikk av forslaget til lovvedtak i forbindelse med ny diskrimineringslovgivning.²⁶⁵ Her anbefalte departementet en videreføring av eksisterende ordning, og begrunnet dette med å vise til prosess- og generelle rettssikkerhetshensyn.²⁶⁶ En stortingsmelding om likestilling fra nåværende regjering er ventet medio 2015.²⁶⁷

Mens dagens ordning er i tråd med diskrimineringslovutvalgets anbefaling fra 2009,²⁶⁸ foreslo likestillingsutvalget i 2011 at nemnda burde kunne fastsette oppreisning i de saker der den hadde konstatert at det hadde funnet sted diskrimineringsbrudd.²⁶⁹ For å effektivisere diskrimineringsvernet ble det også foreslått å gi nemndas avgjørelse i disse sakene tvangskraft.²⁷⁰

Et sentralt argument i likestillingsutvalgets begrunnelse var ønsket om å gjøre oppreisningsinstiuttet til en reell reaksjon.²⁷¹ Oppreisning er den viktigste reaksjonen ved brudd på likestillingsloven, men dagens ordning vanskeliggjør en effektiv håndheving. Rettssikkerheten ville ifølge utvalget ivaretas *både* gjennom nemndas saksbehandling, men

²⁶³ Kvinnekomiteens eksaminasjon (2012) punkt 38.

²⁶⁴ Meld. St. nr. 44 (2012-2013) s. 121.

²⁶⁵ Prop.88 L (2012-2013).

²⁶⁶ *ibid.* s. 100.

²⁶⁷ Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2014).

²⁶⁸ NOU 2009: 14.

²⁶⁹ NOU 2011: 18 s. 162.

²⁷⁰ *ibid.* s. 164.

²⁷¹ *l.c.*

også gjennom søksmålsadgangen etter diskrimineringsombudslovens §12.²⁷² Ved at nemndas vedtak kan bringes inn for domstolen for full prøving, synes regjeringens og departementets noe generelle henvisning til alminnelig rettssikkerhetshensyn å ha en lavere overbevisningskraft enn dersom dette ikke var tilfellet. En regel som sørger for en mer effektiv håndhevelse av enkeltindividets diskrimineringsvern kan dessuten også forsvares ut fra rettssikkerhetshensyn, men dette perspektivet vies liten oppmerksomhet både i departementets lovforslag og i stortingsmeldingen.

5.6 Avslutning

Ombudsordningen spiller en sentral rolle i håndhevingen av individets materielle rettigheter etter likestillingsloven. Ordningen har samtidig sine begrensninger, og en slik individuell klageordning vil for eksempel i begrenset grad være effektiv for å få bukt med problemer av mer strukturell karakter.²⁷³ Likevel er de to nivåene unektelig knyttet sammen, og et faktisk diskrimineringsvern fordrer derfor at konvensjonspartene igangsetter tiltak for å bekjempe diskriminering på begge nivåer. At seksuell trakassering er et strukturelt samfunnsproblem reduserer følgelig ikke behovet for at det finnes tilgjengelige håndhevingsmekanismer for det enkeltindividet som utsettes denne typen trakassering.

Norsk lovgivning gir kvinner omfattende materielle rettigheter, både gjennom Kvinnekonvensjonen og etter likestillingsloven. Etter dagens ordning er det samtidig en betydelig diskrepans mellom deres materielle og reelle rettighetsvern. Kompetansebegrensningen kan gjøre den konkrete håndhevingen av enkeltindividets rettigheter mindre effektivt. Det kan føre til at kvinner, av ulike grunner, avstår fra å få sine rettigheter håndhevet. Det vil kunne føre til at færre benytter seg av dette lavterskeltilbudet, fordi det ikke fremstår som et fullverdig alternativ til domstolsbehandling. Dette vil kunne gi en nedgang i antall behandlede saker, men uten at det skyldes at færre diskrimineres. Dette kan igjen svekke allmennhetens tillit til ombudet og nemndas, og undergrave deres posisjon som viktig aktør på likestillingsområdet. Samlet vil dette føre til at diskrimineringsvernet blir mindre effektivt og reelt.

²⁷² l.c.

²⁷³ Ombudets generelle tilsynsfunksjon etter diskrimineringsombudslovens §1 er ikke behandlet.

6 Avsluttende bemerkninger

Temaene som er behandlet i avhandlingens hoveddel (kapittel 2 til 5) er på ulik måte relatert til det Kvinnekomiteen anser å være likestillingsutfordringer i norsk lovgivning. Delkapitlene gir først og fremst et særlig innblikk i hvordan norske myndigheter har fulgt og følger opp Komiteens merknader på disse konkrete saksområdene. På bakgrunn av den foregående analysen mener jeg at det er enkelte generelle fellestrekk som gjør seg synlige på tvers av de ulike temaene og derfor kan sies å være av en mer allmenngyldig karakter. Det er særlig to fellestrekk ved myndighetenes behandling av Komiteens merknader som jeg mener kan være egnet til å gjøre gjennomføringen av Kvinnekonvensjonen i norsk lovgivning mindre effektiv.

Kvinnekomiteens merknader til norsk likestillingslovgivnings kjønnsnøytrale karakter er behandlet i kapittel 2. Min gjennomgang viser at dette er en tendens som ikke er begrenset til likestillingslovgivningen alene: I de andre delkapitlene avtegner det seg et tilsvarende mønster av norske myndigheters praksis: Man anlegger et kjønnsnøytralt og symmetrisk perspektiv også der de faktiske utfordringene har en kjønns spesifikk karakter. Jeg vil presisere at dette ikke er en påstand om at kjønns perspektivet er fullstendig utelatt i norsk lovgivningsarbeid. Gjennomgangen av det aktuelle kildematerialet viser at prinsippet om gender mainstreaming også inngår i det nasjonale lovgivningsarbeidet (kapittel 3.6), og kjønnsdimensjonen som sådan blir behandlet. Mine merknader er knyttet til *hvordan* kjønns perspektivet integreres: De faktiske vurderingene av lovgivningens kjønnsdimensjon er tilsynelatende generelle, i den forstand at enkelte problemstillinger kun får begrenset behandling eller ikke vurderes. Departementets begrunnelse for hvorfor forbudet mot seksuell trakassering ikke burde håndheves av ombudet er egnet til å illustrere dette (kapittel 5.4): Selv om likestillingshensyn kunne tale for motsatt løsning, kom departementet til at generelle rettssikkerhetshensyn (for den som anklagene rettes mot) talte for en videreføring av kompetansebegrensningen og måtte veie tyngre i vurderingen. Kjønnsdimensjonen ble altså generelt behandlet, men en særlig vurdering av eventuelle kjønnsdimensjoner knyttet til rettssikkerheten ble ikke gjort. Rettssikkerheten til den som opplever seksuell trakassering ble dermed ikke behandlet. Når man vet at det særlig er kvinner som utsettes for seksuell trakassering, vil det manglende kjønns perspektivet i departementets rettssikkerhetsvurdering ramme kvinner kjønnskjevt.

At lovgivning og praksis kan ha ulik virkning for forskjellige grupper kvinner er behandlet i kapittel 3. Også i det mer alminnelige lovgivningsarbeidet anlegger myndighetene i hovedsak

et kjønnsperspektiv som bygger på den tradisjonelle inndelingen av kvinner og menn som innad homogene grupper. Selv om dette vil være en tilstrekkelig vurdering for flertallet av kvinner, vil et mer nyansert kjønnsperspektiv kunne synliggjøre kjønnsspesifikke virkninger av lovgivningen på områder der en kjønnsnøytral regulering i utgangspunktet fremstår tilstrekkelig. Dette vil kunne være med på å avdekke og forhindre at lovgivningens kjønnsnøytrale form i realiteten bidrar til å svekke rettighetsvernet til enkelte grupper av kvinner. Et mer nyansert og flerdimensjonalt kjønnsperspektiv hos nasjonale myndigheter vil kunne bidra til å gjøre gjennomføringen av Kvinnekonvensjonen mer effektiv på nasjonalt nivå.

Komiteens merknader og anbefalinger er ikke juridisk bindende for statene. Påvirker dette norske myndigheters etterlevelse av anbefalingene? Analysen avtegner et visst generelt mønster også i denne sammenhengen. Analysen viser at Komiteens merknader *blir* drøftet og behandlet på nasjonalt nivå. Dette er, for det første, ikke ensbetydende med at Komiteens merknader fører til endringer nasjonalt. Gjennomgangen viser at norske myndigheter har et bevisst forhold til merknadenes formelle status. For det andre fremstår den nasjonale omstillingsviljen sjelden overveldende, selv om Komiteens anbefalinger leder til diskusjon på nasjonalt nivå. En mulig årsak til dette kan være at Komiteens anbefalinger ofte vil innebære en endring i nasjonal praksis. Der endringen avviker fra en allerede etablert rettstradisjon vil viljen til omstilling ofte være liten, særlig dersom ordningen ikke allerede har vært gjenstand for kritikk på nasjonalt tidligere.

Manglende omstillingsvilje kan også sees i lys av debatten om rettsliggjøring (kapittel 1). En etterlevelse av Komiteens anbefalinger innebærer at den nasjonale ordningen eller praksisen endres etter en oppfordring fra internasjonalt nivå. Ettersom initiativet og rammene kommer fra internasjonalt nivå og legger føringer for utformingen av den nasjonale retten, innskrenkes det nasjonale handlingsrommet. Særlig i de tilfellene der Komiteens merknader bygger på en dynamisk og proaktiv forståelse av statenes forpliktelser under konvensjonen vil det kunne oppstå et spenningsforhold mellom den internasjonale forpliktelsen og det nasjonale handlingsrommet. Man kan si at Komiteen utvider eget mandat gjennom en dynamisk forståelse av konvensjonsforpliktelsene (i lys av dens formål), men at dette skjer på bekostning av det nasjonale handlingsrommet. Dersom nasjonale myndigheter opplever dette som problematisk, vil en henvisning til merknadens formelle status kunne være et nærliggende argument for å ikke foreta de endringer som komiteen anbefaler. Dette vil verne

om den nasjonale suvereniteten, men kan komme i konflikt med en effektiv realisering av konvensjonsformålet, ettersom Komiteens merknader og anbefalinger tar utgangspunkt i de endringer som vil kunne fremme konvensjonsformålet nasjonalt.

Kvinnekonvensjonens særtrekk som menneskerettighetskonvensjon er egnet til å skape debatt og det er delte meninger om den virkemiddelbruken som Konvensjonen legger opp til. Som vist innledningsvis har heller ikke implementeringen av Kvinnekonvensjonen i norsk rett vært uten kontrovers. I analysen har jeg vurdert nasjonale myndigheters oppfølging av Komiteens merknader i lys av konvensjonsformålet. Prioriterer norske myndigheter løsninger som fremstår mest egnet til å realisere konvensjonsformålet? Gjennomgangen viser en viss diskrepans mellom norske myndigheters ambisjoner om reell kjønnslikestilling og den faktiske viljen til å gjennomføre de tiltak som kan bidra til å realisere dette på en mest mulig effektiv måte. Selv om kjønnslikestilling er en fellespolitisk målsetning i Norge, er ikke dette ensbetydende med en effektiv etterlevelse av Komiteens merknader. Komiteens merknader fremstår ikke direkte styrende i utformingen av nasjonale løsninger og analysen viser at hensynet til likestilling flere ganger må vike i møte med andre hensyn. Når hensyn er av kryssende karakter, er en samtidig og effektiv ivaretagelse av disse ikke mulig innenfor én og samme løsning. Eksempelvis kan hensynet til formell likebehandling og hensynet til reell likestilling i den konkrete sammenhengen være kryssende interesser. Dermed må lovgiver balansere disse mot hverandre i utformingen av den nasjonale løsningen. Komiteens merknader synes ikke å gi likestillingshensynet en *særlig* prioritet eller vekt i myndighetenes vurdering, det inngår som ett moment blant flere. Der andre hensyn heller prioriteres, blir den faktiske konsekvensen at den nasjonale løsningen avviker fra den som ville vært best egnet til å realisere konvensjonsformålet. Samtidig er den nasjonale oppfølgingen av Komiteens merknader stadig pågående. Det er fortsatt uklart om departementet vil foreslå en endring av straffelovens §192 i tråd med Komiteens anbefaling og det er likeledes knyttet en viss spenning til den kommende likestillingsmeldingen fra Regjeringen. Disse vil indikere om man i tiden fremover kan forvente en nasjonal likestillingspolitikk som tar sikte på å følge opp Komiteens merknader i norsk lovgivning, eller om andre hensyn og løsninger prioriteres.

7 Litteraturliste

7.1 Bøker og artikler

- Alston, Philip (2013) og Ryan Goodman *International Human Rights: The successor to International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals.*
- Andenæs, Johs. (2008) *Spesiell strafferett og formuesforbrytelsene.* Samlet utgave ved Kjell V. Andorsen
- Aune, Helga (2010) *Kvinnekonvensjonens og kvinnerettslig teoris betydning for norsk rettsanvendelse og rettsvitenskapelige analyser.* Retfærd 2010 nr. 2, s. 51-71 (sitert fra lovdata.no)
- Blaker, Vibeke (2003) *Anvendelsen av FNs kvinnekonvensjon i norsk rett.* Kvinnerettslige studier nr. 48, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 1, 2002
- Brækhus, Hege (2011) *Diskriminering i private og personlige relasjoner.* I: På vei: Kjønn og rett i Norden, Eva-Maria Svennson, Ulrika Andersson, Hege Brækhus, Monica Burman m.fl. (red.), s. 248-272
- Craig, Ronald (2008) *Systemisk diskriminering i arbeidslivet og proaktive forpliktelser – et komparativt perspektiv.* I: Diskriminerings- og likestillingsrett, Anne Hellum og Kirsten Ketscher (red.), s. 357-376
- Dahl, Tove Stang (1994) *Pene piker haiker ikke: artikler om kvinnerett, strafferett og velferdsstat*
- Frøberg, Thomas (2013) *Til det rettslige voldtektsbegrepets genealogi.* I: Rettssikker radikaler: Festskrift til Ståle Eskeland 70 år, Alf Petter Høgberg, Trond Eirik Schea og Runar Torgersen (red.), s. 31-56
- Hellum, Anne (2008a) *Kvinnekonvensjonens betydning for det alminnelige kjønnsdiskrimineringsvern.* I: Diskriminerings- og likestillingsrett, Anne Hellum og Kirsten Ketscher (red.), s. 58-71
- Hellum, Anne (2008b) *Mot et strukturelt diskrimineringsvern: aktivitetsplikt og midlertidige særtiltak.* I: Diskriminerings- og likestillingsrett, Anne Hellum og Kirsten Ketscher (red.), s. 377-405
- Hellum, Anne (2011) *Den globale likestillingsnormen: Kjønnsførståelser og rettsførståelser i kontinuitet og endring.* I: På vei: Kjønn og rett i Norden, Eva-Maria Svennson, Ulrika Andersson, Hege Brækhus, Monica Burman m.fl. (red.), s. 24-50

- Hellum, Anne (2013) *Making space and giving voice: the CEDAW in Norwegian law. I: Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*, Anne Hellum og Henriette Sinding Aasen (red.), s. 588-634
- Høgberg, Benedikte Moltumyr (2010) og Torunn Salomonsen Høstmælingen, Njål (2010) *Voldtektslovgivning på ville veier? –straffeloven § 192*. Tidsskrift for strafferett, Årg.10 nr.3, s. 210-252 (sitert fra Gyldendal Rettsdata)
- Høstmælingen, Njål (2012) *Hva er menneskerettigheter. 2.utgave*
- Høstmælingen, Njål (2012) *Internasjonale menneskerettigheter. 2. utgave*
- Ketscher, Kirsten (2001) *Kvinnens rettigheter i et nytt rettslig landskap. I: Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*, Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.), s. 131-160
- Nordstrøm, Tina (2010) *Innvandrerkvinnens rett til rettighetsinformasjon. Hva gjøres og hva krever FNs kvinnekonvensjon*. Kritisk juss 36 (2), s. 91-111
- Nousiainen, Kevät (2001) og Johanna Niemi-Kiesiläinen *Introductory Remarks on Nordic Law and Gender Identities. I: Responsible Selves: Women in the Nordic legal culture*, Kevät Nousiainen, Åsa Gunnarsson, Karin Lundström, Johanna Niemi-Kiesiläinen, s.1-24
- Pohjonen, Soile (1995) *Kvinnor, våld och straffrätt. I: Kvinnoperspektiv på rätten*, Gudrun Nordborg (red.), s. 197-224
- Reisel, Liza (2014) *Legal Harmonization and Intersectionality in Swedish and Norwegian Anti-discrimination Reform*. Social Politics, Volume 21 number 2, s. 218-240 (sitert fra Oxford University Press Journals)
- Schömer, Eva (2011) *Osynliggörande av multipel diskriminering i den svenska diskrimineringslagstiftningen. I: På vei: Kjønn og rett i Norden*, Eva-Maria Svennson, Ulrika Andersson, Hege Brækhus, Monica Burman m.fl. (red.), s. 115-145
- Strand, Vibeke Blaker (2007) *Vern mot direkte og indirekte diskriminering etter norsk rett – et ensartet vern?* Lov og Rett, 2007, s. 131-153 (sitert fra lovdata.no)

- Ulfstein, Geir (2012) *Den rettslige betydningen av avgjørelser fra menneskerettslige konvensjonsorganer*. Lov og Rett, 2012, s. 552-570 (sitert fra lovdata.no)
- Østerud, Øyvind (2003), Fredrik Engelstad og Per Selle *Makten og demokratiet: En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*

7.2 Lover

- 1902 Lov 22 mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven)
- 1992 Lov 27 november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)
- 1999 Lov 21 mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
- 2005 Lov 10 juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)
- 2005 Lov 1 april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)
- 2009 Lov 19 juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)
- 2013 Lov 21 juni 2013 nr. 58 om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (diskrimineringsloven om seksuell orientering)
- 2013 Lov 21 juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven)
- 2013 Lov 21 juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet)
- 2013 Lov 21 juni 2013 nr. 61 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)
-
- 1978 Lov 6 juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven)
Opphevet ved lov 21 juni 2013 nr. 59
- 1995 Lov 12 mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitetsloven)
Opphevet ved lov 1 april 2005 nr. 15
- 2003 Lov 1 august 2003 nr. 86 om endringer i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)
- 2005 Lov 3 juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)
Opphevet ved lov 21 juni 2013 nr. 60
- 2009 Lov 19 juni 2009 nr. 80 om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnekongresskonvensjonen)

7.3 Forarbeider

- NOU 1983: 57 *Straffelovgivningen under omforming. Straffelovkommisjonens delutredning I*
- NOU 1993: 18 *Lovgivning om menneskerettigheter*
- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati: Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*
- NOU 2008: 4 *Fra ord til handling: Bekjempelse av voldtekt krever handling*
- NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern.*
Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK
- NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*
- NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*
- Ot.prp. nr. 1 *Lov om likestilling mellom kjønnene*
(1977-1978)
- Ot.prp. nr. 77 *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for*
(2000-2001) *likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakassering mv.)*
- Prop. 88 L *Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering,*
(2012-2013) *likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*

7.4 Traktater, internasjonale konvensjoner og erklæringer

Barnekonvensjonen	FNs konvensjon om barns rettigheter, New York, 20. november 1989
Beijing-erklæringen	Beijing Declaration and Programme of Action, 1995
EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Roma 1950
Europarådets konvensjon om forebygging og motarbeiding av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner	Istanbul, 11. mai 2011
FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne	New York, 13. desember 2006
Kvinnekonvensjonen	FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner,
Kvinnekonvensjonens tilleggsprotokoll	Valgfri protokoll til FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner, New York, 6. oktober 1999
Rasediskrimineringskonvensjonen	FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, New York, 21. desember 1965
SP	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, New York 16. desember 1966.
Wien-deklarasjonen	Vienna Declaration and Programme of Action, 25. juni 1993
Wien-konvensjonen	Wien-konvensjonen om traktatrett, Wien 23. mai 1969
ØSK	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, New York 16. desember 1966

7.5 Domsregister, andre avgjørelser

M. C. mot Bulgaria	The European Court of Human Rights, Strasbourg, 4. desember 2003
Sag E-1/02 Universitetet i Oslo	EFTA Court, 24. januar 2003
Uttalelse fra ombudet (2007)	Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse, 07/649-17/LDO-//SHH, 21. november 2007

7.6 FNs Kvinnekomité

Kvinnekomiteens eksaminasjon (2012)	<i>Consideration of reports submitted by State Parties under article 18 of the Convention.</i> (CEDAW/C/SR.1024). 27. Februar 2012. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fSR.1024&Lang=en [sitert 26. januar 2015]
Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 19 (1992)	<i>Violence against women.</i> (CEDAW/C/GC/19) http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom19 [sitert 11. februar 2015]
Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 25 (2004)	<i>On article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures.</i> (CEDAW/C/GC/25). http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(English).pdf [sitert 11. februar 2015]
Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 28 (2010)	<i>On the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.</i> (CEDAW/C/GC/28). 16. desember 2010. http://daccess-ods.un.org/TMP/4002651.8702507.html [sitert 11. februar 2015]

- Kvinnekomiteens merknader til Norges 5. og 6. perioderapport (2003) *Report of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women.* (A/58/38(SUPP)paras.402-433). 18. august 2003.
[http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f58%2f38\(SUPP\)&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f58%2f38(SUPP)&Lang=en)
[sitert 26. januar 2015]
- Kvinnekomiteens merknader til Norges 7. perioderapport (2007) *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Norway.*
(CEDAW/C/NOR/CO/7). 10. august 2007.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fNOR%2fCO%2f7&Lang=en [sitert 26. januar 2015]
- Kvinnekomiteens merknader til Norges 8. perioderapport (2012) *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Norway.*
(CEDAW/C/NOR/CO/8). 23. mars 2012.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fNOR%2fCO%2f8&Lang=en [sitert 26. januar 2015]
- Kvinnekomiteens uttalelse, Vertido mot Filipinene (2010) *Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Views: Communication No.18/2008.*
(CEDAW/C/46/D/18/2008). 22. september 2010.
(<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=CEDAW/C/46/D/18/2008&Lang=E>) [sitert 26. januar 2015]

7.7 Andre nasjonale dokumenter

Advokatforeningens høringssvar (2013)	<i>Høring - Endringer i straffeloven 1902 og 1905</i> 31. mai 2013. https://www.regjeringen.no/contentassets/148a74343f914cfbbca15244601a2e9a/dna.pdf [sitert 9. februar 2015]
Amnesty Internationals høringssvar (2013)	Amnesty International Norge. <i>Høringsuttalelse i forbindelse med endringer i straffeloven 1902 og 2005 – voldtekt</i> . 23. mai 2013. https://www.regjeringen.no/contentassets/148a74343f914cfbbca15244601a2e9a/ai.pdf [sitert 9. februar 2015]
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014)	<i>Rapportering fra krisesentertilbudene 2013</i> , http://www.bufetat.no/Bilder/Rapportering%20fra%20krisesenter tilbudene%202013%20-%20fra%20Sentio.pdf [sitert 19. februar 2015]
Handlingsplan (2014-2017)	<i>Et liv uten vold: Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014-2017</i>
JURKs høringssvar (2013)	<i>Juridisk rådgivning for kvinner. Høring - Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005</i> . 31. mai 2013. https://www.regjeringen.no/contentassets/148a74343f914cfbbca15244601a2e9a/jurk.pdf [sitert 9. februar 2015]
Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat (2013)	<i>Høringsnotat om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 (personforfølgelse, voldtekt og andre seksuelle overgrep, formidling av prostitusjon, forberedelse til tvangsekteskap, foreldelsesregler mv.)</i> . Februar 2013. https://www.regjeringen.no/contentassets/df2a0d36a69c4ab494114b817375f4c8/hoeringsnotat.pdf [sitert 9. februar 2015]
Likestillings- og diskrimineringsombudets høringssvar (2013)	<i>Likestillings- og diskrimineringsombudets høringssvar til høringsnotat om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005</i> . https://www.regjeringen.no/contentassets/148a74343f914cfbbca15244601a2e9a/ldo.pdf [sitert 9. februar 2015]
Meld. St. nr. 15 (2012-2013)	<i>Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner: Det handler om å leve</i>
Meld. St. nr. 44 (2012-2013)	<i>Likestilling kommer ikke av seg selv</i>

7.8 Andre internasjonale dokumenter

Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapport (2011a)	<i>The Equality and Anti-Discrimination Ombud's Report to the Pre-session of the CEDAW.</i> 1. juni 2011. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fNOR%2f51%2f9785&Lang=en [siteret 26. januar 2015]
Likestillings- og diskrimineringsombudets supplerende rapport (2011b)	<i>Supplementary Report to the 8th Norwegian Report to the CEDAW Committee from the Equality and Anti-Discrimination Ombud. Final report.</i> http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fNOR%2f51%2f9784&Lang=en [siteret 26. januar 2015]
Nasjonal oppfølgingsrapport til Kvinnekomiteens merknader (2014)	<i>Concluding observations on the eight periodic report of Norway: Addendum: Information provided by Norway in follow-up to the concluding observations.</i> (CEDAW/C/NOR/CO/8/Add.1) 14. juli 2014. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fNOR%2fCO%2f8%2fAdd.1&Lang=en [siteret 26. januar 2015]
Sivilsamfunnets skyggerapport (2007)	<i>Shadow report by women's organisations in Norway to Norway's 7th periodic report on the implementation of CEDAW.</i> 19. juni 2007. http://www.fokuskvinner.no/PageFiles/3379/Norwegian%20NGO%20Shadow%20report%20to%20CEDAW.pdf [siteret 26. januar 2015]
Sivilsamfunnets skyggerapport (2011)	<i>NGO Shadow Report to CEDAW 2011. Supplementing and commenting on Norway's 8th Periodic Report on the Implementation of CEDAW.</i> 20. mai 2011. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fNOR%2f51%2f9785&Lang=en [siteret 26. januar 2015]

7.9 Nettsider

Barne-, likestillings- og inkluderings-departementet (2014)	<i>Likestillingsmelding 2015</i> . 25. november 2014. https://www.regjeringen.no/nb/tema/likestilling-og-inkludering/likestilling-og-inkludering/likestilling-mellom-kjonnene/bosetting-av-flyktninger/id2001447/ [sitert 24. mars 2015]
Barne-, likestillings- og inkluderings-departementet (2015)	<i>Likestilling mellom kjønnene</i> . 28. januar 2015. https://www.regjeringen.no/nb/tema/likestilling-og-inkludering/likestilling-og-inkludering/likestilling-mellom-kjonnene/id670481/ [sitert 24. mars 2015]
CEDAW General recommendations	<i>Committee on the Elimination of Discrimination against Women – General recommendations</i> . http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm [sitert 14. April 2015]
Council of Europe Treaty Office	<i>Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence: status</i> http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=210&CM=&DF=&CL=ENG [sitert 23. februar 2015]
Justis- og beredskapsdepartementet (2013)	<i>Høring – endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005</i> . 8. februar 2013. https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing--endringer-i-straffeloven-1902-og/id714312/ [sitert 12.april 2015]
UN Women	<i>Gender Mainstreaming</i> . http://www.un.org/womenwatch/osagi/gendermainstreaming.htm [sitert 27. mars 2015]
United Nations Treaty Collection	<i>Chapter IV, Human Rights: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i> . https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en [sitert 15. april 2015]